

Migration in Europa

Wanderungsbewegungen und ihre politischen Auswirkungen im Rahmen der Europäi-
schen Integration

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie

dem Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
und Philosophie

der Philipps-Universität Marburg

vorgelegt von

Ilka Brüggemann-Buck
aus Lüneburg

1999

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
-----------------------------	---

Einleitung	9
------------------	---

Migration und Asyl

Migration

Migration und Flucht in und nach Europa: Geschichte, Ursachen, Verläufe	18
---	----

Migrationsphasen	19
------------------------	----

Migrationsformen	20
------------------------	----

Migrationstheorien	22
--------------------------	----

Fazit	26
-------------	----

Migrationsgeschichte und Ausländerpolitik in einzelnen europäischen Staaten

Einleitung	27
------------------	----

Länderstudien	29
---------------------	----

Belgien	29
---------------	----

Bundesrepublik Deutschland	33
----------------------------------	----

Österreich	47
------------------	----

Schweden	53
----------------	----

Frankreich	57
------------------	----

Großbritannien	68
----------------------	----

Niederlande	79
-------------------	----

Griechenland	91
--------------------	----

Italien	98
---------------	----

Portugal	103
----------------	-----

Spanien	105
---------------	-----

Schweiz	107
---------------	-----

Zusammenfassende Bewertung: Die Migrations- und Ausländerpolitik und ihre rechtlichen Regelungen in den Einzelstaaten	111
---	-----

Asyl

Die Entwicklung des Flüchtlingsschutzes	122
Der UNHCR	122
Die Genfer Flüchtlingskonvention	126
Fazit	132

Asylrecht und Asylpolitik in einzelnen europäischen Staaten

Einleitung	134
Länderstudien	136
Asyl in Belgien	136
Asyl in der Bundesrepublik Deutschland	141
Asyl in Österreich	150
Asyl in Schweden	153
Asyl in Frankreich	156
Asyl in Großbritannien	162
Asyl in den Niederlanden	166
Asyl in Griechenland	171
Asyl in Italien	173
Asyl in Portugal	176
Asyl in Spanien	178
Migration und Asyl in Dänemark	180
Asyl in Finnland	184
Migration und Asyl in Irland	185
Migration und Asyl in Luxemburg	187
Asyl in der Schweiz	189
Asyl - Analyse aus den Länderstudien	194
Exkurs: Zwischenstaatliche Abkommen	197
Saarbrücker Übereinkommen	197
Die Schengener Abkommen	198
Bewertung	200

Migration und Asyl auf Gemeinschaftsebene

Einleitung	202
Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union in den Bereichen Migration und Asyl	203
Regelungen auf EG-/EU-Ebene bezüglich der Einwanderung von Drittstaatenangehörigen	206
Bewertung	211
Freizügigkeit für EG-Migranten	212
Bewertung	220
Zwischenfazit: Die Migrationspolitik auf Gemeinschaftsebene - Harmonisierungsversuche und -erfolge	222
Flüchtlingsrecht und -politik in der EG / EU	
Entwicklung von Richtlinien und Absprachen	224
Die Dubliner Konvention	231
TREVI	241
Fazit	243
Asylrechtsharmonisierung auf Völkerrechtsebene?	
Der Europarat	245
Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)	249
Bewertung:	254

Rassismus

Rassismus und Antidiskriminierungspolitik in Europa

Einleitung	256
Länderstudien	258
Rassismus und Diskriminierung in der Bundesrepublik Deutschland	258
Rassismus und Diskriminierung in Frankreich	265
Rassismus und Diskriminierung in Großbritannien	270
Rassismus und Diskriminierung in den Niederlanden	285
Rassismus und Diskriminierung in Schweden	292
Rassismus und Diskriminierung in der Schweiz	295

Belgien, Österreich, Griechenland, Italien und Portugal	298
Bewertung: Rassismus, Diskriminierung und Gegenstrategien in den einzelnen Staaten	302
Gemeinsame Strategien gegen Rassismus und Diskriminierung in der Europäischen Union	307
Völkerrechtliche Grundlagen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung	311
Bewertung: Rassismus und Diskriminierung in Europa und Gegenstrategien	316
Abschließende Betrachtung von Teil I	318

Teil II: Die Europäische Integration

Einleitung	322
Der EG-Binnenmarkt: Planung, Zielsetzung und Verwirklichung	324
Die Europäische Union	329
Die Subsidiaritätsdebatte	334
Die soziale Dimension der Europäischen Vereinigung	342
Die Sozialpolitik in der EG	342
Weitere Entwicklung: Die Sozialpolitik in der EU	348
Die sozialrechtliche Stellung der Drittstaatenangehörigen in der EU	356
„Wachstum und Wohlstand“ oder „Arbeitslosigkeit und Sozialdumping“? Die sozio- ökonomische Entwicklung in der Europäischen Union	364
Wachstums- und Wohlstandsprognosen	364
Die Arbeitsmärkte	365
Die Regionaldisparitäten	367
Bewertung	374
Die mittel- und osteuropäischen Staaten und die Europäische Union	378
Osteuropa: Der Westen rückt näher	379
Abschlußbetrachtung	393

Zahlenmaterial zu den einzelnen Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz

Inhalt:	419
Zahlenmaterial zur Europäischen Gemeinschaft / Europäischen Union	421
Belgien	414
Bundesrepublik Deutschland	415
Österreich	417
Schweden	419
Frankreich	420
Großbritannien	422
Niederlande	424
Griechenland	426
Italien	427
Portugal	427
Spanien	428
Dänemark	428
Finnland	429
Irland	429
Luxemburg	430
Schweiz	431

Anhang

Zeittafel zur Entwicklung der EG/EU	432
Art. 116 GG [Deutsche Staatsangehörigkeit]	433
Flüchtlingsdefinition der GFK vom 22. April 1954	434
Flüchtlingsdefinition der OAU (Organization for African Unity) vom 10.11.1969	434
Gesetze und Bestimmungen zur Migration in Großbritannien	434

Literaturverzeichnis	436
----------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AuslG	Ausländergesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BfA	Bundesanstalt für Arbeit
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CAHAR	Ad Hoc Committee on Legal Aspects of Territorial Asylum and Refugees
CDMG	Komitee für Wanderungsfragen (Europarat)
COREPER	Comité des Représentantes Permanents (Ausschuß der Ständigen Vertreter der nationalen Regierungen bei der EG)
CRE	Commission for Racial Equality
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFA	Europäisches Fürsorgeabkommen
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
epd	evangelischer Pressedienst
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWGV	Vertrag zur Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FR	Frankfurter Rundschau
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten

HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
ILO	International Labour Organization
IRO	International Refugee Organization
kna	katholische Nachrichtenagentur
LBR	Landesweites Büro für Rassismusbekämpfung (Niederlande)
NAuslG	Neues Ausländergesetz
NCWP	New Commonwealth and Pakistan
NGO	Nicht-Regierungs-Organisation
OAU	Organization for African Unity
ONI	Office National d'Immigration (Frankreich)
PHARE	Hilfsprogramme zur Umgestaltung der Wirtschaft der osteuropäischen Länder
RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
RI	Richtlinie
RRA	Race Relations Act (Großbritannien)
UK	United Kingdom
UN	Vereinte Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNWRA	Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina- Flüchtlinge
WEU	Westeuropäische Union
WRR	Wissenschaftlicher Rat für die Regierungspolitik (Niederlande)
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß (EG/EU)
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

Einleitung

Menschen verlassen aus den unterschiedlichsten Gründen ihre Heimat. Kriege, Umweltveränderungen, Arbeitslosigkeit und Armut sind einige Faktoren, die Millionen von Menschen dazu bewegen, sich auf die Suche nach einem neuen Niederlassungsort zu machen. Die Zahl derer, die ihr Heimatland verlassen, steigt jährlich an, und der Anteil der Flüchtlinge an dieser Zahl wird immer größer. Die Richtung der Wanderungsbewegungen ist stets die gleiche: dorthin, wo es vermeintlich besser ist, wo ein höherer Lebensstandard, mehr Sicherheit, bessere Perspektiven vermutet werden. Deshalb sind die entwickelten Industrienationen Europas Hauptzielländer der Migranten¹ und Flüchtlinge aus angrenzenden Staaten, aber auch von Bewohnern anderer Kontinente - sofern es ihnen gelingt, bis nach Europa zu gelangen. Die Migrationsziele haben sich allerdings, wie auch die Migrantenstruktur, verändert: Zunehmend zieht es die Menschen auch in die Staaten Süd- und Nordeuropas, die in früheren Jahren nur eine geringe Einwanderung zu verzeichnen hatten.

Die Europäische Union (EU) umfaßt einen der größten Wirtschaftsmärkte, ihr gehören die reichsten Staaten an. So ist es nicht verwunderlich, daß immer mehr Menschen aus ärmeren Regionen versuchen, an diesem Wohlstand teilzuhaben. Auch die sozialen Fürsorgesysteme und die demokratischen politischen Systeme üben eine gewisse Anziehungskraft aus. Für die potentiellen Aufnahmestaaten aber ist der Migrationsdruck zunehmend problematisch: Die gesellschaftliche Akzeptanz gegenüber Zuwanderung ist auf einem Tiefpunkt angelangt, Migration und Asyl sind zu politischen Reizworten geworden. Der Zuwanderungsdruck bleibt bestehen, Menschen aus anderen Ländern, von anderen Kontinenten versuchen weiterhin einzureisen, stoßen dabei aber auf immer größere Widerstände. Selten waren Migranten im Laufe der Geschichte in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft willkommen - inzwischen sind sie unerwünscht. Die Aufnahmefähigkeit der Zuwanderungsländer scheint erschöpft, die Grenzen werden undurchdringlicher - von der „Festung Europa“ ist die Rede - aber kann Abschottung gegen Migranten und Flüchtlinge die Lösung des Problems sein? Wie wird sich die Situation für Drittstaatsangehörige, die in Europa eine neue, vielleicht auch nur vorübergehende Heimat suchen, entwickeln? Wird der Migrationsdruck weiter steigen, oder lassen sich potentielle Migranten und Flüchtlinge durch die erschwerten Zuwanderungsbedingungen davon abhalten, eine Einreise in die EU zu versuchen? Und wie wird sich die Situation für jene Migranten und Flüchtlinge gestalten, die bereits in der EU leben, die im Zuge wachsender gesell-

¹ In dieser Arbeit wird aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die zusätzliche weibliche Form bei Bezeichnungen verzichtet – bspw.: „Migrantinnen und Migranten“ wird vereinfacht formuliert als „Migranten“.

schaftlicher Spannungen zunehmend als „Problem“ gesehen werden? Werden die Zuwanderungsländer Europas dazu in der Lage sein, im Rahmen der Europäischen Integration auch eine europäische Lösung für das Problem „Migration“ zu entwickeln? Was bedeutet die Europäische Integration für Migranten und Flüchtlinge? Drängende Fragen angesichts der Zahl von Zuwanderern und Asylsuchenden aus aller Welt. Diese Arbeit versucht, auf einige davon eine Antwort zu finden, sich Antworten zumindest so nah wie möglich anzunähern.

Viele Autoren haben sich bereits mit den Themen Migration, Asyl und Europäische Integration wissenschaftlich befaßt. Allerdings beschränken sich die Analysen meist auf einige Aspekte - bspw. geht es um Migration und Flucht nach Europa, um das Ausländer- und Asylrecht, um Rassismus in den Aufnahmestaaten von Zuwanderern oder um die Entstehung der Europäischen Union, die soziale und ökonomische Entwicklung, die Chancen zu einer weiteren Harmonisierung einzelner Politikfelder. Äußerst selten findet eine Verknüpfung dieser Aspekte statt, wird zum Beispiel die Situation für Einwanderer mit der möglichen ökonomischen Entwicklung in Zusammenhang gesetzt, werden Querverbindungen gezogen zwischen der geplanten Osterweiterung der EU und den möglichen Folgen für potentielle Zuwanderer aus anderen Staaten und ähnliches. Eine Analyse von Migration und Asyl in der EU im Zusammenhang mit der voranschreitenden europäischen Vereinigung verlangt aber eine umfassende Verknüpfung der verschiedensten Aspekte. Dies zu leisten, ist ein Anliegen dieser Arbeit. Die unterschiedlichen Aspekte von Migration, Asyl und Europäischer Integration sollen in Beziehung zueinander gesetzt werden, mit ihren möglichen Wechselwirkungen, ihren möglichen Folgen für die künftige Situation der Einwanderungsländer Europas und der dort lebenden zugewanderten Bevölkerung bzw. der (potentiellen) Neuzuwanderer.

In der vorhandenen Literatur lassen sich zwei Hauptströmungen feststellen: Zum einen gibt es Autoren, die die bisherige Politik der Europäischen Gemeinschaft und späteren EU bis auf wenige Punkte befürworten und vorwiegend positive Auswirkungen der Integration und Harmonisierung prognostizieren. Andere sehen das Projekt „Europäische Integration“ mit Skepsis und bewerten die bisherigen Maßnahmen als unzureichend, werfen den zuständigen Institutionen und den beteiligten Staaten mangelnde Planung und Koordination vor. In der hier vorliegenden Arbeit werden diese verschiedenen Positionen berücksichtigt, aufgegriffen und es wird der Versuch unternommen, zu einer neutralen Bewertung zu gelangen. Ein so komplexes Thema kann allerdings in einer solchen Arbeit nicht allumfassend behandelt werden, dies ist auch nicht die Zielsetzung. Die Arbeit soll einen Überblick bieten, geht auf einzelne Aspekte sehr ausführlich, auf andere weniger intensiv ein - je nachdem, welche Fragestellung für eine Verbindung der unterschiedlichen Elemente sinnvoll schien. Die Analyse beinhaltet den Beobachtungszeitraum von

der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bis Mitte der neunziger Jahre, also einen Zeitraum vom Anbeginn der Planungen zur Europäischen Integration bis einige Zeit nach der Gründung der EU, die von vielen Politikern als „Meilenstein“ der Integration bezeichnet wird. Auf diese Weise bietet diese Arbeit eine Grundlage für weitere Forschungsarbeiten, die sich unter ähnlicher Fragestellung mit späteren Vergleichszeiträumen befassen und so zu einer kontinuierlichen Beobachtung der europäischen Politik in den Bereichen Migration und Asyl beitragen können.

Aufbau und Inhalt

Die Arbeit ist im wesentlichen in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil beinhaltet die übergeordnete Thematik „Migration und Asyl“, im zweiten Teil wird die Entwicklung der Europäischen Integration einer genaueren Betrachtung unterzogen, stets auch im Hinblick auf migrationspolitische Aspekte.

Zu Teil I:

Seit Jahrhunderten erleben die europäischen Staaten Wanderungen. In einer Übersicht der bisherigen Migrationsgeschichte Europas erfolgt deshalb zunächst eine systematische Unterteilung verschiedener Migrationsphasen und -ursachen. Auch auf die Entstehung von Migrationsbewegungen wird hier kurz eingegangen, dazu wurden verschiedene Migrationstheorien herangezogen.

Im Zuge der Europäischen Integration wird eine Angleichung der nationalen Einwanderungsregelungen und der Ausländerpolitik angestrebt. Um zu einer Einschätzung der Realisierbarkeit dieses Vorhabens zu gelangen, muß zunächst eine Bestandsaufnahme der Situation in den Einzelstaaten vorgenommen werden. Hintergrund der Untersuchung ist die Frage, wie sich die einzelstaatlichen Politiken gegenseitig beeinflussen, welches Zusammenspiel es zwischen den nationalen Politiken und der EU-Ebene gibt, und wie weit man bei der Zielsetzung, im Rahmen der Europäischen Integration auch eine harmonisierte Ausländer- und Asylpolitik zu entwickeln, gediehen ist.

In einer Länderstudie erfolgt für jeden Staat eine Übersicht über die Migrationserfahrung, die politischen und rechtlichen Reaktionen auf Einwanderung sowie eine kurze Darstellung der ausländerrechtlichen Regelungen. Hier werden einzelne Aspekte herausgegriffen wie zum Beispiel die Vorschriften zu Einreise und Aufenthalt, zum Familiennachzug und zur Einbürgerung. Es wird aufgezeigt, wie sich die Ausländerpolitik jeweils entwickelt und verändert hat, welche Folgen sich aus diesen Veränderungen ergeben haben und welche Alternativen gegebenenfalls bestanden hätten. Am Ende steht ein Vergleich der Vorgehensweise der einzelnen Staaten, auch, um eine Beurteilung der politischen Kon-

zepte nach Erfolg und Mißerfolg vornehmen zu können. Dabei geht es auch darum herauszufinden, welche erfolgreichen Konzepte dazu geeignet erscheinen, auf die EU-Ebene übernommen zu werden. Bei dieser Analyse erfolgt eine Zuordnung der Staaten zu verschiedenen Gruppen: Solche mit einer systematischen Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, wiederum unterteilt in Staaten mit erheblicher und geringfügiger Kolonialmigration, und solche mit einer erst relativ kurzen Zuwanderungserfahrung. Bei einigen Staaten wird an dieser Stelle auch die Asylpolitik mit einbezogen, weil die jeweiligen Zuwanderungs- und Flüchtlingszahlen sowie die diesbezüglichen rechtlichen Regelungen zu gering sind, um in zwei eigenständigen Länderstudien behandelt zu werden.

Da Flüchtlinge einen großen Anteil an der heutigen Zuwanderung nach Europa haben, können die Themen Migration und Asyl auf europäischer Ebene letztlich nicht getrennt bewertet werden. Es soll aber geklärt werden, wie sich die Situation speziell für Flüchtlinge, die im europäischen Raum Schutz suchen, im Zuge der Europäischen Integration entwickeln könnte. Zu diesem Zweck erfolgt zunächst eine kurze Darstellung der Geschichte des Asylrechts. Es wird aufgezeigt, wie sich das europäische Asylrecht entwickelt hat und welche grundlegenden diesbezüglichen Abkommen getroffen wurden, an die die Staaten der EU gebunden sind, wie beispielsweise die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) als zentrales Dokument des Flüchtlingsschutzes in Europa. Auch die Stellung der bedeutendsten völkerrechtlichen Flüchtlingsschutzinstitution, des UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), wird untersucht. Anschließend wird die Asylpolitik in den Einzelstaaten analysiert. Die Grundlagen des Asylrechts, die Stellung der GFK, der Status humanitärer Flüchtlinge und weitere Aspekte werden hier aufgelistet. Es soll geklärt werden, inwieweit der Flüchtlingsschutz durch innerstaatliche Regelungen und übergeordnete Abkommen gewährleistet scheint.

Nach der Analyse der einzelstaatlichen Politiken bezüglich Migration und Asyl erfolgt eine Betrachtung dieser Politikfelder auf europäischen Ebene. Seit langem werden in der EU gemeinsame Strategien für den Umgang mit Zuwanderung und Asyl gefordert. Inwieweit eine solche Gemeinschaftspolitik realisierbar ist, ist umstritten, ebenso, welche rechtlichen Kompetenzen hierzu auf Gemeinschaftsebene bestehen. Einige Autoren sehen die rechtlichen Grundlagen direkt gegeben, andere bestreiten dies, kommen aber überwiegend zu dem Schluß, diese Kompetenzen ließen sich aus anderen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts ableiten. Es wird aufgezeigt, wie sich die Gemeinschaftspolitik in diesen Bereichen entwickelt hat, seit wann sich die zuständigen Institutionen mit der Migrationsthematik befassen, welche Kompetenzen tatsächlich vorhanden sind und welche Konzepte umgesetzt wurden. Es gilt zu klären, ob es in der Gemeinschaft koordinierte Phasen in der Migrationspolitik gab, wie es einige Autoren sehen, oder ob die Politik eher als planlos und unkoordiniert zu bewerten ist, wie andere Autoren meinen. Ähnliche

Einschätzungen gibt es für den Bereich der Asylpolitik. Auch hier soll geklärt werden, welche Regelungen auf Gemeinschaftsebene bestehen, welche Richtlinien und Absprachen es bisher gegeben hat und welche Rechtsangleichungen bisher erzielt wurden. Die Hauptfrage ist dabei, ob eine gemeinsame Linie in der Asylpolitik der EU-Staaten erkennbar ist.

Es muß auch gefragt werden, wie ein gemeinschaftliches Migrations- und Asylrecht wohl aussehen würde und welche Folgen es für die Betroffenen hätte. In der Literatur finden sich unterschiedliche Ansätze für diese Analyse: Autoren, deren Untersuchung unter der Einschätzung durchgeführt wurde, eine zukünftige Einreise von Drittstaatenangehörigen müsse möglichst gering gehalten werden, sehen als Schwerpunkt einer europäischen harmonisierten Politik die Umsetzung gemeinschaftlicher restriktiver Zuwanderungs- und Asylregelungen und bescheinigen der EU auf diesem Gebiet bereits Teilerfolge. Andere, deren Augenmerk auch auf die Lebenschancen der Migranten und Flüchtlinge gerichtet ist, sehen Gefahren in der Harmonisierung und fordern eine stärkere Gewichtung von Schutzmaßnahmen und integrationspolitischer Konzepte auch auf Gemeinschaftsebene. Diese unterschiedlichen Herangehensweisen werden in dieser Arbeit berücksichtigt. Es wird versucht, zu einer Einschätzung darüber zu gelangen, wie eine künftige gemeinschaftliche Migrations- und Asylpolitik aussehen könnte, wenn sich die bisherige Entwicklung fortsetzen würde.

In einem kleinen Exkurs werden dann noch weitere wichtige völkerrechtliche Abkommen zum Thema Asyl vorgestellt, an die die EU-Staaten zum Teil gebunden sind. Es soll geklärt werden, ob der Flüchtlingsschutz durch sie gestärkt wird, und ob sich aus solchen Verträgen Vorgaben für ein gemeinschaftliches Asylrecht ableiten lassen würden.

Nicht zuletzt geht es in dieser Analyse der bestehenden und zukünftigen Gemeinschaftspolitik im Bereich Migration und Asyl um die oft zitierte „Festung Europa“. Hat die EU einen festungsähnlichen Charakter, könnte sie einen solchen bekommen - und welche Auswirkungen könnte dies auf die grundlegenden demokratischen Werte in den europäischen Staaten haben?

Eine Argumentation der politischen Kräfte, die restriktivere einreiserechtliche Vorschriften fordern, um die weitere Zuwanderung von Drittstaatenangehörigen weitgehend zu unterbinden, lautet, daß die Aufnahmegesellschaften bereits jetzt überfordert seien. In der Tat sind rassistische Übergriffe in den meisten europäischen Staaten an der Tagesordnung, und eine erschreckend hohe Zahl von EU-Bürgern zeigt rassistische Tendenzen.² Neben diesem gesellschaftlichen Stimmungsbild gibt es außerdem unterschiedliche Formen von Diskriminierung. Im Abschnitt dieser Arbeit zum Thema Rassismus und Diskriminierung

² Beispiel: Eine Untersuchung im Dezember 1997 ergab, daß sich 33 Prozent der EU-Bürger als „ziemlich“ oder sogar „sehr rassistisch“ bezeichnen. Ebenfalls 33 Prozent stuften sich als „ein bißchen rassistisch“ ein. Q: Nachrichtenagentur AP, 20.01.98.

werden einleitend verschiedene Formen von Diskriminierung aufgezeigt. Es wird auch darauf eingegangen, wie rassistische Tendenzen entstehen, allerdings sollen die Entstehungsursachen von Rassismus und Xenophobie nur am Rande in die Untersuchung einfließen, denn eine tiefergehende Analyse würde für die Zielsetzung dieser Arbeit zu weit führen.

In Länderstudien wird aufgezeigt, in welcher Form und welchem Ausmaß Rassismus und Diskriminierung in einzelnen europäischen Staaten vorhanden sind. Es wird untersucht, wie die Staaten mit dieser Problematik umgehen, ob und welche Gegenstrategien es gibt, und wie effizient sie sind.

Im Hinblick auf die europäischen Harmonisierungsbestrebungen im Bereich der Migrations- und Asylpolitik stellt sich natürlich die Frage, welche Bedeutung dem Phänomen „Rassismus“ auf europäischer Ebene beigemessen wird. Wenn in der Harmonisierung der Ausländerpolitik eine Chance gesehen wird, Probleme besser lösen zu können, so wäre dies ja vielleicht auch ein Weg, um Rassismus und Diskriminierung erfolgreicher zu bekämpfen und Konzepte zur Integration der ausländischen Bevölkerungsgruppen zu erarbeiten. Es soll untersucht werden, ob solche Konzepte vorhanden sind und ob es auf Gemeinschaftsebene generell Regelungen zur Bekämpfung fremdenfeindlicher und diskriminierender Tendenzen gibt. Außerdem erfolgt eine kurze Übersicht über völkerrechtliche Abkommen und Vorschriften, die die europäischen Staaten zu Gegenmaßnahmen verpflichten, und es werden Alternativen angedacht, die zur effizienteren Bekämpfung solcher gesellschaftlicher Spannungen geeignet sein könnten. Auch den verschiedenen Ansichten in der Literatur wird Rechnung getragen: Es gibt sehr unterschiedliche Einschätzungen bezüglich des Ausmaßes von fremdenfeindlichen Tendenzen und institutionalisierter Diskriminierung in der EU und bezüglich der Notwendigkeit und der Möglichkeiten, politisch dagegen vorzugehen.

Zu Teil II:

Für die politischen Tendenzen gegenüber Drittstaatenangehörigen sind neben der Asyl- und Ausländerpolitik weitere Aspekte der Europäischen Integration von Bedeutung, deren Entwicklung von der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bis hin zu EU zunächst aufgezeigt wird. Ökonomische und gesellschaftspolitische Gesichtspunkte spielen hier eine Rolle. Ziel der EU ist die weitgehende Harmonisierung aller Politikfelder - aber welche Chancen waren im Konzept zur Gründung der EU enthalten, und wie wurden sie genutzt? Es wird kurz dargestellt, welche Probleme es bisher bei der Umsetzung diesbezüglicher Richtlinien gab, und es wird versucht zu klären, worin die Hauptschwierigkeiten der europäischen Vereinigung bestehen.

Für die Situation der Drittstaatenangehörigen ist auch die Entwicklung weiterer EU-interner Migration von Bedeutung. In diesem Zusammenhang wird untersucht, welchen Einfluß die Freizügigkeit im Rahmen des Binnenmarktes haben könnte, von der im Jahr 1991 beispielsweise 5 Millionen EU-Bürger Gebrauch machten. Die weitere Binnenmigration wird auch von der sozialen und sozio-ökonomischen Entwicklung beeinflusst werden, die außerdem Auswirkungen auf das soziale Klima hat und damit auf die Reaktion der Bürger gegenüber Drittstaatenangehörigen. Deshalb sind dieser Entwicklung zwei weitere Kapitel der Arbeit gewidmet: Zunächst erfolgt eine Betrachtung der ökonomischen Aspekte der Europäischen Integration. Es wird untersucht, ob - wie es ein im Auftrag der EG-Kommission angefertigter Bericht, der sogenannte „Cecchini-Bericht“ prognostiziert - der Binnenmarkt wirklich vorwiegend positive ökonomische und damit natürlich auch gesellschaftliche Auswirkungen haben kann, oder ob die eher skeptische Haltung anderer Autoren realistischer ist. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Planung sozialpolitischer Regulierungsmechanismen auf Gemeinschaftsebene, um mögliche negative Folgen auszugleichen, denn je größer ein gemeinsamer Wirtschafts- und Sozialraum ist, desto geringer sind die nationalen Regelungs- und Ausgleichsmöglichkeiten im wirtschaftlichen und sozialen Bereich. Diese Aufweichung nationaler Strukturen beinhaltet die Gefahr einer Spaltung gesellschaftlicher Einheiten, wenn es an Regulierung mangelt, im schlimmsten Fall eine Aufspaltung in Gewinner und Verlierer. Eine solche Entwicklung würde die Konkurrenzsituation unter den Bürgern immens verstärken und gesellschaftliche Konflikte vergrößern. Anzunehmen ist, daß sich dies sehr negativ für Drittstaatenangehörige auswirken würde, da in der Regel beim Verlust des Zusammenhalts größerer gesellschaftlicher Gruppen kleinere Einheiten als Ersatz gewählt werden - eine Konzentration beispielsweise auf die ethnische Zugehörigkeit scheint hier nicht auszuschließen. Zu untersuchen wäre also, ob bei der wirtschaftlichen Integration eine ausreichende sozialpolitische Abfederung möglicher Fehlentwicklungen geplant wurde. Wie ist es um die soziale Dimension der Gemeinschaftspolitik bestellt, welche Harmonisierungsbestrebungen hat

es gegeben, und welche Schwierigkeiten zeichnen sich ab? Dies sind einige der grundlegenden Fragen jenes Abschnitts dieser Arbeit. Außerdem soll geklärt werden, inwieweit Drittstaatenangehörige in der EU sozial abgesichert sind und wie sich die Situation für sie darstellen könnte, wenn es zu wirtschaftlichen Problemen kommt. Einbezogen in diese Untersuchung wurden auch soziale Rechte von Migranten aus supranationalen Verträgen und Abkommen.

Eine generelle Frage ist das Einverständnis der Bürger mit dem Projekt „Europäische Integration“. Es wird untersucht, wie die Bürger auf die Entwicklungen im politischen, ökonomischen und sozialen Bereich reagieren könnten, und was eigentlich die vielberufene „Unionsbürgerschaft“ bedeutet - ob sie im Bewußtsein der Bürger überhaupt relevant ist. Wird es, kann es ein „Europa der Bürger“ tatsächlich geben, oder steht dem die von vielen Autoren kritisierte mangelnde Bürgernähe der Gemeinschaftsplanungen und -entscheidungen entgegen? Hier geht es auch um die Zukunft der Nationalstaatlichkeit - im Mittelpunkt der Bewertung steht die These, die Europäische Integration könnte sogar zu einem Anwachsen nationalistischer Tendenzen führen und - wie es eine Autorin formuliert - eine „Regression ins Nationalstaatliche“³ fördern. Das „Europa der Bürger“, die Entwicklung eines europäischen Solidaritätsgefühls ist eine Zielsetzung der Europa-Planer - aber kann es eine solche Euro-Solidarität angesichts der zu erwartenden Entwicklungen überhaupt geben? Und falls dies realistisch ist, welche Bedeutung hätte es für Drittstaatenangehörige?

Im letzten Kapitel dieser Arbeit erfolgt dann ein Exkurs zum Thema „Osteuropa“. Bei der geplanten Anbindung osteuropäischer Staaten an die EU ergibt sich die Frage nach dem Ausmaß weiterer Ost-West-Migration. Wieviele Zuwanderer sind zu erwarten, wie wird sich der Migrationsprozeß weiter gestalten? Entscheidende Faktoren für die Einschätzung der Situation sind die wirtschaftliche und politische Entwicklung in den betreffenden Staaten. Es soll untersucht werden, wie die EU-Staaten auf die Ost-West-Migration reagieren, ob sich das Verhalten gegenüber den Zuwanderern aus dem Osten von dem gegenüber Migranten aus anderen Herkunftsländern unterscheidet, und welche Bedeutung dies für andere Drittstaatenangehörige als jenen aus Osteuropa hat. Aber nicht nur als Herkunftsländer, sondern auch als Durchwanderungsländer spielen die Staaten in Mittel- und Osteuropa eine relativ große Rolle. Gegenstand der Untersuchung ist deshalb auch, wie diese Staaten auf Zuwanderung reagieren, welche migrationspolitischen Regelungen es gibt und ob diese vergleichbar mit jenen der EU-Staaten sind. Diese Frage ist im Hinblick auf die Anbindung Osteuropas an die EU wichtig, denn sollte es hier zu einer weitreichenden Integration kommen, dann würden die osteuropäischen Staaten die neuen Außengrenzen der

³ Gerda Zellentin, „Die Schimäre des europäischen Superstaats“, in : Blätter für deutsche und internationale Politik, 6 '92, S. 698 ff.

Gemeinschaft bilden. Und ein weiterer Faktor bezüglich der Ost-West- Annäherung ist nicht unwesentlich: Die Frage, ob sich die ethnischen Konflikte, die in vielen osteuropäischen Staaten massiv vorhanden sind, auf die Europäische Union auswirken könnten, sollte es zu einer Einbindung in die Gemeinschaft kommen. Dieser Exkurs nach Osteuropa erfolgt nicht intensiv, sondern es findet eine Annäherung an das Thema statt. Eine ausführliche Analyse würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen und bietet sich als Gegenstand einer eigenständigen wissenschaftlichen Betrachtung an.

Grundlegendes Thema dieser Arbeit ist die Frage, wie sich die Migrations- und die Asylpolitik im Rahmen der Europäischen Integration in den Staaten der Gemeinschaft entwickelt haben, welche Folgen dies für potentielle Migranten und Flüchtlinge sowie für jene Drittstaatenangehörigen hat, die bereits im Gemeinschaftsgebiet leben, und welche diesbezüglichen Prognosen sich im Hinblick auf eine weitere europäische Harmonisierung stellen lassen.

Teil I Migration und Asyl

Migration

Migration und Flucht in und nach Europa: Geschichte, Ursachen, Verläufe

Migration ist kein neues Phänomen für die Staaten Europas, sie erlebten im Laufe der Jahrhunderte immer wieder Wanderungen, die unterschiedliche Ursachen hatten. Im folgenden Kapitel erfolgt eine systematische Zuordnung dieser Migrationsbewegungen: Zum einen gibt es mehrere Migrationsphasen, zum anderen lassen sich die Wanderungen auch nach ihren Ursachen und der Migrantenstruktur einzelnen Kategorien zuordnen. Auf diese Weise wird es möglich, einen kurzen Abriß der Migrationsgeschichte Europas zu geben und die Reaktionen der europäischen Staaten auf die jeweiligen Migrationsbewegungen näher zu betrachten. Wann beispielsweise wurde das Phänomen Migration zum „Problem“? Es soll auch kurz darauf eingegangen werden, wie Migrationsbewegungen größeren Ausmaßes entstehen. Hierzu werden einige Migrationstheorien herangezogen und bewertet. Ziel ist es, einen ersten Einblick in die Migrationserfahrung der europäischen Staaten zu erhalten, und einen ersten Schritt zur Klärung der Frage zu machen: Warum ist Migration ein „Problem“ für die heutigen Aufnahmestaaten Europas? Im einzelnen bieten sich hier folgende Fragestellungen an:

- Wie kommt es, daß hier, trotz langer Migrationserfahrung, im Gegensatz zu den „klassischen“ Einwanderungsländern wie den USA keine Tradition eines „Mosaiks“ oder des „Melting-Pot“ existiert?
- Wieso ist die nationale Identität in den europäischen Staaten so stark mit scheinbar unveränderlichen Traditionen im jeweiligen Land oder in der jeweiligen Gesellschaft (Tränhardt⁴ spricht von „Volk“) verknüpft, worin auch biologistische Aspekte enthalten sind, daß sie teilweise als eine der Ursachen überhöhter nationalistischer und rassistischer Tendenzen angesehen werden kann?

Auch soll kurz darauf eingegangen werden, welche Chancen für eine weitere interne europäische Migration gegeben sind.

⁴ Dietrich Tränhardt, Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in den EG-Mitgliedsländern, in: Heinelt [1994], S. 33 ff., hier S. 35.

Migrationsphasen

I Während des 19. Jahrhunderts war Europa der klassische „Auswanderungskontinent“.⁵ Mehr als sechzig Millionen Europäer emigrierten nach Nord- und Südamerika, nach Australien und Neuseeland. Ardittis⁶ bezeichnet diese Phase, die bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts anhielt, als Phase des „Arbeitskräfteexports“. Zu dieser Emigrationsphase können aber auch die Fluchtbewegungen der beiden Weltkriege hinzuge-rechnet werden.

Auch nach Ende des Zweiten Weltkriegs waren alle europäischen Staaten mit Ausnahme Frankreichs zunächst vorwiegend Auswanderungsländer - trotz Einwanderung: Eine Emigrationswelle nach Übersee während der vierziger Jahre, die bis in die fünfziger Jahre hinein dauerte, führte zu einer negativen Migrationsbilanz von 3 Millionen Menschen bezogen auf ganz Europa. Castles⁷ allerdings attestiert für eben diesen Zeitraum auch eine Einwanderung von mehr als 30 Millionen Menschen nach Westeuropa, bestehend aus Arbeitern und ihren Angehörigen. Die Staaten sammelten also bereits während ihres Status als Auswanderungsländer Erfahrungen mit umfangreichen Einwanderungsströmen.

II Während der zweiten Migrationsphase kam es aufgrund des Arbeitskräftemangels in einer Zeit expandierender Wirtschaftsentwicklung insbesondere ab 1950 bis zur Mitte der siebziger Jahre zu großen Immigrationsbewegungen vor allem aus den ehemaligen Kolonien der europäischen Staaten, aber auch aus Entwicklungsländern. Zu diesem Zeitpunkt begannen auch größere interne Süd-Nord-Wanderungen - von der Peripherie ins Zentrum Europas. Diese Arbeitsimmigration war von den Aufnahmestaaten erwünscht und wurde zumeist durch staatliche Anwerbesysteme gefördert und reguliert. So gab es in Großbritannien den „European Voluntary Worker Plan“, Belgien regelte die Migration mit dem „Contingentsystem“, in Frankreich war das Office National d'Immigration zuständig und in der Bundesrepublik die Bundesanstalt für Arbeit. Castles [1987] bezeichnet diesen Zeitraum als „Phase der massenhaften Arbeitsmigration“, die bis 1973/74 anhielt. Lediglich Großbritannien beschränkte bereits 1962 die Einreise von Arbeitsmigranten auf besonders qualifizierte Gruppen. In den übrigen Staaten begann diese selektive Immigrationspolitik Mitte der siebziger Jahre durch die Einführung von Anwerbestops, begleitet von den meist gescheiterten Versuchen einer Rückkehrförderung. Gleichzeitig entwickelten sich die südeuropäischen Peripheriestaaten allmählich von Aus- zu Einwanderungsländer, nicht zuletzt aufgrund der restriktiven Einwanderungsregelungen der nordwestlichen Staaten, zu denen die Ar-

⁵ Thränhardt, a.a.O., S. 41.

⁶ Solon Ardittis, Labour Migration and the Single European Market - A synthetic and prospective note, in: International Sociology, Vol.5, No.4, December 1990, S. 461 ff.

beitsmigranten von anderen Kontinenten nur noch schwer Zutritt fanden. Die südeuropäischen Länder erhielten gewissermaßen eine Ersatzaufnahmefunktion. Trotz einiger Rückwanderungsbewegungen stieg die Bevölkerungszahl in Europa in diesem Zeitraum durch positive Migrationsbilanzen um ca. 10 Millionen Menschen an.⁸ Noch während der fünfziger und sechziger Jahre kamen die meisten Migranten aus den südeuropäischen Ländern, es handelte sich also um interne Wanderungen. In Großbritannien und den Niederlanden allerdings dominierte die Migration aus den ehemaligen Kolonien. Diese Struktur veränderte sich zu Beginn der siebziger Jahre: Bis zur Einführung allgemeiner Einreiserestriktionen erfolgte die Einwanderung immer häufiger aus Herkunftsländern der sogenannten „Dritten Welt“.

- III In den siebziger Jahren setzte eine neue Phase der Migration ein, mit Übergängen sowohl in die zweite als auch die vierte Phase. Sie ergab sich nun hauptsächlich aus dem Familiennachzug, in dessen Rahmen die Angehörigen der ersten Einwanderergeneration allmählich in die jeweiligen Aufnahmeländer nachfolgten. Diese Migrantengruppe bestand nach 1974 vorwiegend aus Nicht-Europäern.⁹
- IV Die darauffolgende Niederlassungsphase läßt sich nicht klar zeitlich eingrenzen, man kann ihren Beginn ca. auf den Anfang der achtziger Jahre datieren. Heute ist sie weitgehend abgeschlossen, und in allen Einwanderungsländern haben sich ethnische Minderheitengruppen gebildet.

Migrationsformen

Die Migrationsphasen waren offensichtlich auch von Veränderungen der Migrantenstruktur und der Migrationsursachen gekennzeichnet, die sich allerdings teilweise zeitlich überschneiden. Es läßt sich folgende Aufteilung vornehmen:

1. Während der ersten Immigrationsphase kam es zu einer hohen Rückkehrmigration aus den Kolonien einiger europäischer Staaten, sowie in der Bundesrepublik Deutschland nach Ende des Zweiten Weltkriegs zu einer massiven Einwanderung von Vertriebenen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten. Hierzu können zwar nicht zeitlich, aber doch strukturell auch die Flüchtlinge aus der damaligen DDR gerechnet werden. Diese Migrantenstruktur ist dadurch gekennzeichnet, daß kaum Angehörige ethnischer Minderheiten zuwanderten, sondern vorwiegend Menschen, die sich aufgrund ihrer sozialen und kulturellen Herkunft relativ leicht in die Aufnahmegesellschaften eingliedern konnten.

⁷ Stephen Castles, Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987.

⁸ Ibid., S. 9.

⁹ Ibid., S. 88.

2. Die Integration wurde problematischer, als Kolonialbewohner anderer Hautfarbe in die sogenannten „Mutterländer“ bzw. die ehemaligen Mutterländer aufgrund der ihnen dort eingeräumten Zuwanderungsrechte emigrierten. Diese Gruppen wurden zwar geduldet, konnten aber nie den hohen Integrationsgrad wie die unter Punkt 1 genannten Zuwanderer erreichen.
3. Während der Hauptphase der Arbeitsmigration mit Anwerbungsstrategien der Aufnahmestaaten kamen zunächst ungelernte Arbeitskräfte aus Ländern der Mittelmeerregion sowie aus den industriell weniger entwickelten nordischen Peripheriestaaten Finnland und Irland. Hier muß bezüglich der Integrationsfähigkeit differenziert werden: Finnische und irische Migranten genossen in Schweden bzw. Großbritannien ein Zuwanderungsprivileg. Die Migranten aus anderen Herkunftsländern waren zwar erwünscht, aufgrund der Rotationserwartung der Aufnahmestaaten wurde jedoch ihre Integration weder angestrebt noch unterstützt. Eher das Gegenteil läßt sich erkennen: Die Aufnahmestaaten entwickelten Maßnahmen zur „Mobilitätserhaltung“, die sich teilweise sogar in institutionalisierter Diskriminierung bspw. durch einschränkende Klauseln in Arbeitsverträgen und fehlenden Kündigungsschutz ausdrückten. Die Zielsetzung war, bei Veränderungen der Arbeitsmarktlage sofort reagieren und die durch ausländische Arbeitskräfte besetzten Arbeitsplätze wieder der einheimischen Bevölkerung zugänglich machen zu können.

Aus den unter Punkt 2 und 3 genannten Migrantengruppen ergab sich also die Bildung ethnischer Minderheiten mit geringer Integrationsförderung in den meisten Aufnahmestaaten.

4. Eine neuerer Migrationstrend im Zusammenhang mit der fortschreitenden europäischen Integration aber auch der Entwicklung multinationaler Konzerne ist die neue „Mobilität“ hochqualifizierter Arbeitskräfte innerhalb der hochentwickelten Länder. Diese Migration verläuft vorwiegend innereuropäisch oder zwischen Industrienationen mit vergleichbarem kulturellen Gefüge, bspw. zwischen europäischen und nordamerikanischen Staaten. Diese Migranten genießen in der Regel ein hohes Ansehen auch in der Bevölkerung der Aufnahmestaaten, zum einen aufgrund ihrer hohen Qualifikationen, zum anderen aber auch, weil sie sich in der Regel äußerlich nicht von den Mitgliedern der Aufnahmegesellschaft unterscheiden. Außerdem ist der Aufenthalt dieser Migranten meist zeitlich befristet.
5. Eine fünfte Gruppe der Migranten sind Asylsuchende. Flüchtlinge gab es nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem innerhalb Europas in großer Zahl. Sie fanden allerdings meist problemlos Aufnahme. Erst seit Mitte der siebziger Jahre steigt die Zahl der außereuropäischen Asylsuchenden permanent an. Auch wenn ihre Zahl zunächst weit aus geringer war als die der Arbeitsmigranten, so hatten und haben ihre Wanderungs-

bewegungen erhebliche politische Auswirkungen, da sie all die positiven Merkmale, die von Aufnahmegesellschaften als integrationsfördernd betrachtet werden, oftmals nicht vorweisen können: Sie kommen häufig aus fremden Kulturen, besitzen Qualifikationen, die in den Aufnahmeländern nicht genutzt werden können und unterscheiden sich häufig auch durch äußerliche Merkmale - wie die Hautfarbe - deutlich von der einheimischen Bevölkerung. Als weiterer Problemfaktor kommt hinzu, daß Asylsuchende aufgrund ihrer speziellen Situation auf Unterstützung angewiesen sind und dadurch leicht als unerwünschte Bittsteller wahrgenommen werden.

Anfang 1994 betrug die Zahl der Flüchtlinge weltweit rund 46,5 Millionen. Rund 80% davon fanden Zuflucht in den Ländern der sogenannten „Dritten Welt“, nur ein Bruchteil erreichte die Staaten des europäischen Kontinents.¹⁰ Schätzungen zufolge geht die Zahl der aus unterschiedlichen Gründen entwurzelten Menschen - einschließlich der innerhalb ihrer eigenen Länder Vertriebenen - bald auf die 50 Millionen zu.¹¹

Migrationstheorien

Menschen wandern aus, wenn sie mit ihrer Lebenssituation im Wohnsitzland unzufrieden sind. Bei der Entscheidung zur Auswanderung spielen häufig ökonomische Gründe eine Rolle. Wie aber lassen sich Wanderungsbewegungen global in Bezug zur Weltökonomie setzen? Werden Wanderungen sogar erst durch ökonomische Prozesse hervorgerufen? Es gibt verschiedene Theorieansätze, die sich auch mit der ökonomischen Komponente von Migration auseinandersetzen.

Nach der **Weltsystemtheorie** (Wallerstein, 1979 und O'Loughlin, 1987)¹² ist die internationale Migration anhand eines Modells erklärbar, das die Welt in ein Zentrum, eine Halbperipherie und eine Peripherie aufteilt. Aus den peripheren Gebieten mit Kapitalmangel und Arbeitskräfteüberschuß vollziehen sich die Wanderungen in das Zentrum, das einen Kapitalüberschuß, dafür aber einen Arbeitskräftemangel aufzuweisen hat. Somit bedeutet die internationale Migration einen Beitrag zu Kapitalakkumulation. Sie ist ursächlich begründet in den realen Einkommensunterschieden zwischen Zentrum und Peripherie: Arbeitslosigkeit und geringere Einkommen stellen für Migranten in den peripheren Ländern einen Push-Faktor dar, während sie gleichzeitig von den Zentren mit der Erwartung auf Arbeit und höhere Löhne als Pull-Faktoren angezogen werden. Allerdings fehlt in diesem neoklassischen Ansatz die Berücksichtigung weiterer migrationsbeeinflussender Faktoren. So können bspw. die Kosten der Migration für den Migranten durchaus höher sein, als der Nutzen - gerade angesichts der wachsenden Arbeitslosigkeit auch in den entwi-

¹⁰ KNA (Katholische Nachrichten-Agentur), 22.03.1994.

¹¹ UNHCR „Auf einen Blick“, Bonn, Januar 1998.

ckelten Ökonomien ist bspw. nicht immer von einem Pull-Faktor in Form eines zu erwartenden besseren Arbeitsplatzes auszugehen, trotzdem findet weiterhin Migration statt. Es werden also sowohl ökonomische als auch soziale Risiken, wie bspw. die Abwehrhaltung der Aufnahmegesellschaft, in Kauf genommen.

Der „**Mensch-Kapital-Ansatz**“ (Becker, 1964; Todaro, 1980),¹³ erklärt die Migrationsentscheidung als einen Prozeß, der von der Abwägung aller Vorteile und Nachteile zwischen Abwanderung und Verbleiben im Herkunftsland bestimmt ist. Hiernach haben auch Nachfragestrukturen der Weltarbeitsmärkte einen Einfluß auf diese Entscheidung, denn die arbeitsmarktbezogene Einwanderungsregulierung der Aufnahmestaaten wird in die Überlegungen mit einbezogen.¹⁴ Auch hier kommt man aber zu keiner Erklärung der Tatsache, warum Menschen auch dann auswandern, wenn die Prognosen für die Zukunft im Ziel-land denkbar schlecht sind.

Castles [1987] betrachtet die Peripherie als Zulieferer billiger Arbeitskraft und als Absatzmarkt für die industriellen Produkte des Zentrums, für deren Produktion in der Peripherie kein Kapital vorhanden ist. Demnach stützen die peripheren Länder das Zentrum in doppelter Weise und leisten so eine Art von „Entwicklungshilfe“ an die reichen Industrienationen.

Betrachtet man nun die historische Entwicklung der europäischen Migration, so stellt man fest, daß diese Bewertung schon in der vorindustrialisierten Zeit des Merkantilismus Bestätigung findet: Die Sklavenwirtschaft der „Neuen Welt“ bspw. stellte eine Zwangsmigration von Arbeitskräften aus der Peripherie ins Zentrum dar.

Während der Industrialisierung des Zentrums (Europa, USA, Japan) kam es zunächst zu einem „Tauschhandel“: Aus dem Zentrum wurden Industriegüter in die Länder der Peripherie geliefert, die dafür Agrarprodukte exportierten. Arbeitskräfte emigrierten in erster Linie ins Zentrum, teilweise suchten aber auch die dort infolge der Industrialisierung vertriebenen Menschen, wie bspw. Kleinbauern, neue Lebenschancen in der Peripherie, so daß es nicht nur zu einem Produkt- sondern auch zu einem Bevölkerungsaustausch kam. Während der Phase des Imperialismus fand ein gesteigerter Kapitalexport in die Peripherie statt, die dadurch in immer größere Abhängigkeit geriet. Die Migrationsrichtung wandelte sich: Aufgrund steigender Chancen in den Kolonien und in anderen abhängigen Gebieten, wo industrielle Fortschritte zu verzeichnen waren, wanderten die Menschen aus dem Zentrum in die - nun allerdings von diesem abhängige - Peripherie.

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs herrschte in den Staaten des westlichen Zentrums ein starker Arbeitskräftemangel. Wiederum wurden in der Peripherie Arbeitskräfte angewor-

¹²Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World Economy*, Cambridge 1979; G. Glebe/J. O'Loughlin (Hrsg.), *Foreign Minorities in Continental European Cities*, Stuttgart 1987.

¹³Vgl. Ardittis, a.a.O., S. 473; M.P. Todaro, *Internal Migration in Developing Countries: A Survey*, in: Easterlin [1980].

¹⁴Vgl. Ardittis, a.a.O., S. 463.

ben. So bildeten sich die Grundlagen der massenhaften Arbeitsmigration nach Westeuropa. Die Peripherie geriet in eine noch stärkere ökonomische Abhängigkeit, die bis heute fortbesteht. Die Industrienationen versuchten, ihren Arbeitskräftebedarf möglichst günstig, schnell und flexibel zu decken. Gleichzeitig herrschte in den Herkunftsstaaten der Migranten ein Arbeitskräfteüberschuß, und aufgrund der ökonomischen Abhängigkeiten, der industriellen Unterentwicklung und anderer - auch ökologischer - Probleme waren die Lebens- und Arbeitsbedingungen hier wesentlich schlechter. Dieser Zustand hat sich in den peripheren Ländern bspw. der „Dritten Welt“ eher noch verschlimmert, während der Arbeitskräftebedarf der Industrienationen zumindest vorübergehend gedeckt ist. Das Zentrum versucht nun, weiterhin in die Peripherie zu exportieren, ist aber an einem „Tausch“ - Waren gegen Arbeitskräfte - nicht mehr interessiert.

Die Mitgliedstaaten der EG gingen auch davon aus, mögliche künftige Defizite auf den Arbeitsmärkten durch gemeinschaftsinterne Wanderungen ausgleichen zu können, da ja auch innerhalb der Gemeinschaft Peripherie und Zentrum vorhanden sind. Aber die erwartete große Süd-Nord-Wanderung nach der EG-Erweiterung trat trotz Freizügigkeitsbestimmungen nicht ein.

Inzwischen wurden diese Regelungen ausgeweitet. Innerhalb der Europäischen Union soll es keine Grenzen für Personenbewegungen mehr geben. Läßt sich nun eine gesteigerte interne Migration erwarten, mit der die EU-Staaten ihre restriktiven Einwanderungsregelungen für Drittstaatenangehörige unter anderem begründen?

Mitte der neunziger Jahre war eher eine Abnahme der internen Migrationsbewegungen zu beobachten.¹⁵ Zwar kommt es aufgrund der Ausbreitung multinationaler Konzerne vermehrt zu „brain-migration“ - das heißt, hochqualifizierte Arbeitskräfte werden zugleich mit Unternehmen auch in anderen Mitgliedstaaten angesiedelt, weshalb bspw. Ardittis [1990] ein Anwachsen der gemeinschaftsinternen Migration prognostiziert, doch versuchen inzwischen auch alle Staaten, die Unternehmen innerhalb ihrer nationalen Grenzen zu halten (Stichwort „Standortsicherung“) und verfügen meist über genügend eigene qualifizierte Arbeitskräfte.

Auch hat sich in der Entwicklung des Binnenmarktes gezeigt, daß allein höhere Einkommenserwartungen keine internen Wanderungen begünstigen: „Es hat sich gezeigt, daß auch große Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen, wie sie zwischen den reichsten und ärmsten Räumen der EG bis zu einem Verhältnis von 1:10 bestehen, keine größeren spontanen Wanderungen hervorrufen. ... Gibt es im eigenen Land Arbeitsmöglichkeiten, so werden diese im allgemeinen trotz niedrigerer Löhne vorgezogen.“¹⁶

¹⁵Hubert Heinelt (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Opladen 1994, S. 8.

¹⁶Thränhardt, a.a.O., S. 38 f.; er nennt als Beispiel, daß 1990 der Versuch der Bundesanstalt für Arbeit der BRD, spanische Bauarbeiter anzuwerben, scheiterte.

Arbeitsmigration wird unter anderem durch einen Arbeitskräftemangel in den Empfängerländern und Unterbeschäftigung in den Herkunftsländern von Migranten ausgelöst. Legt man diese These zugrunde, so ist mit einer weiteren internen, einseitig ausgerichteten Migration innerhalb der EU aus diesen Gründen nicht zu rechnen, denn alle Staaten verfügen mittlerweile über ein mehr oder weniger großes Überangebot an Arbeitskräften, sei es durch

- die Rekrutierung der einheimischen Arbeitnehmer,
- die Rekrutierung sogenannter „neuer Gastarbeiter“ aus osteuropäischen Staaten, wie bspw. in Frankreich und der BRD,
- die Ausweitung großer Schattenökonomiebereiche, die mit illegalen Zuwanderern als Arbeitnehmern ausreichend ausgestattet sind, wie bspw. in den südlichen Staaten der EU.

Ferner stellen Penninx/Muus [1989], ergänzend zu der Erkenntnis, daß auch höhere Lohnerwartungen keine maßgeblichen Migrationsbewegungen hervorrufen (s.o.), fest: „Regulations for freedom of movement of labour do not seem to provide 'enough freedom' (...) to cause strong migratory movements based exclusively on push-factors, while they do provide 'enough freedom' to allow pull-factors to work at times of economic growth and increasing strains on the labour market, or at least on parts of it.“¹⁷ Solche Pull-Faktoren sind aber angesichts der angespannten Wirtschaftslage in den EU-Staaten und den zunächst zu erwartenden negativen ökonomischen Auswirkungen des Binnenmarktes für die nächsten Jahre, vielleicht sogar Jahrzehnte, nicht anzunehmen. Der Migrationsdruck durch Migranten aus Drittstaaten hingegen wird, immens vergrößert auch durch Flüchtlingszahlen, weiter steigen, denn die Lebenschancen in den Aufnahmestaaten der westlichen Hemisphäre sind und bleiben eindeutig besser als in den Ursprungsländern der Hauptmigrationsbewegungen, und hier gilt die Analyse Altvaters [1991]: „... Wenn sich die Lebensbedingungen für eine Vielzahl von Menschen auf der südlichen Erdkugel nicht bessern, sondern verschlechtern, während gleichzeitig die Massenkommunikationsmittel in alle Erdwinkel die Annehmlichkeiten der 'Leichtigkeit des Seins' in den Industrieländern transmittieren, dann wird das, was in anderem sozialen Umfeld vielleicht erträglich war, unerträglich.“¹⁸ In welchem Maße allerdings die potentiellen Aufnahmestaaten diesem Druck nachgeben werden, bleibt abzuwarten.

¹⁷ R. Penninx/P. Muus, No Limits for Migration after 1992? The Lessons of the Past and a Reconnaissance of the Future, in: International Migration, No. 3, 1989, S. 373 ff., hier S. 376.

¹⁸ Elmar Altvater, Eine „zivile“ Festung, ... ; in: Frankfurter Rundschau, 03.07.1991, S. 16.

Fazit

Die westeuropäischen Staaten haben eine lange Migrationstradition. Solange die Einwanderung von Arbeitskräften erforderlich war, wurde sie mit Hilfe staatlicher Regulierungssysteme sogar gefördert und - mehr oder weniger - koordiniert.

Zum „Problem“ wurde die Einwanderung im wesentlichen durch zwei Faktoren: Fast alle Aufnahmestaaten hatten damit gerechnet, daß die Arbeitsmigranten das Land dann wieder verlassen würden, wenn man sie nicht mehr benötigte. Als sich die ökonomische Situation verschlechterte, die Arbeitslosigkeit anstieg, die Migranten aber diese Rückkehrerwartung nicht erfüllten, wurden sie von der einheimischen Bevölkerung als bedrohliche Konkurrenz empfunden und somit zu einem Problem. Da zu keinem Zeitpunkt konkrete Integrationsmaßnahmen stattgefunden hatten, gab es keinen Ausgleich für diese negative Wahrnehmung. Dies galt umso mehr für Einwanderer, die sich aufgrund ihrer Herkunft in Kultur und Aussehen von den Einheimischen stark unterschieden oder zumindest als andersartig empfunden wurden. Bei diesem teilweise biologistisch geleiteten Menschenbild in den Aufnahmegesellschaften spielte auch die koloniale Bewußtseinsprägung sicher noch eine Rolle.

Festzuhalten ist, daß die Aufnahmestaaten keine stringente Migrationspolitik verfolgten. Bis auf die Anwerbungsstrategien gab es kaum Konzepte einer koordinierten Einwanderungs- und Integrationspolitik - Migration war über einen langen Zeitraum etwas, was mehr oder weniger einfach „passierte“. Die Anwerbestops, die als „Notbremse“ verhängt wurden, reduzierten zwar neue Zuwanderungsbewegungen, trugen jedoch nicht zu einer wirklichen Entspannung der Situation bei. Aufgrund fehlender Integrationskonzepte sind Einheimische und Zuwanderer nach wie vor getrennte Bevölkerungsgruppen, zwischen denen es zu Spannungen kommt, umso mehr, als die wirtschaftliche Situation der meisten europäischen Staaten den Konkurrenzdruck bspw. auf dem Arbeitsmarkt weiter verstärkt.

Man kann aus den Beobachtungen folgern, daß nicht die Migration an sich das Hauptproblem ist, sondern vielmehr die mangelnde Fähigkeit der Aufnahmestaaten, mit diesem Phänomen umzugehen. Bis heute läßt sich auf politischer Handlungsebene eine Art „Feuerwehrmentalität“ beobachten - eingegriffen wird oft erst dann, wenn der Problemdruck nicht mehr zu verkennen ist. Kurzfristige Strategien aber können den langfristig zu erwartenden Migrationsdruck kaum mildern.

Die Neigung zu kurzfristigen Planungen zeigt sich auch auf EU-Ebene: Sollte es in den Aufnahmestaaten wieder einmal zu einem Arbeitskräftemangel kommen, so hoffen die EU-Staaten auf eine interne Migration von Arbeitskräften. Bisherige Forschungsergebnisse lassen dies jedoch kaum erwarten, so daß die Abwehrreaktionen gegen jede weitere

Zuwanderung aus Drittstaaten, wie sie zur Zeit in fast allen EU-Staaten zu beobachten sind, wiederum als problematisch beurteilt werden können. Was fehlt, sind langfristige Konzepte.

Im nun folgenden Kapitel sollen die jeweiligen Migrationserfahrungen der einzelnen Aufnahmestaaten sowie deren Reaktionen einer genauen Betrachtung unterzogen werden.

„None of these countries had planned or even foreseen an international migration of the size that actually occurred. Their reaction to this migration has been strikingly similar and at the same time decisively different, but in the long run immigration control has become more strict everywhere and active labour recruitment has been stopped; at the same time, there have been a number of improvements in the social and cultural situation of immigrants.“¹⁹

Migrationsgeschichte und Ausländerpolitik in einzelnen europäischen Staaten

Einleitung

Im vorhergehenden Kapitel ließen sich einige übergeordnete Strukturen und Kategorien für Migrationsbewegungen nach bzw. in Europa feststellen. Alle europäischen Staaten haben jedoch eine eigene Migrationsgeschichte und haben zum Teil unterschiedlich auf die Einwanderung von Drittstaatenangehörigen reagiert, auch auf legislativer Ebene. Da im Zuge der europäischen Integration eine Angleichung der Ausländerpolitik und des Ausländerrechts angestrebt wird, muß zunächst einmal geklärt werden, wie sich die Situation in den jeweiligen Aufnahmestaaten darstellt. Erst dann ist es möglich, zu einer Einschätzung der Realisierbarkeit des „Harmonisierungsvorhabens“ der EU zu gelangen. Ein Vergleich der Vorgehensweisen der einzelnen Staaten ist auch von Interesse, um den Erfolg bestimmter Konzepte beurteilen zu können, bzw. mögliche Fehler aufzuzeigen. Letztlich geht es um die Frage, welche erfolgversprechenden Konzepte in der Ausländerpolitik dazu geeignet scheinen, auf EU-Ebene übernommen zu werden. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit soll dann untersucht werden, was die tatsächliche Planung der Gemeinschaftsgremien zum Thema Migration beinhaltet. Dies sind die grundlegenden Inhalte des nun folgenden Abschnitts, der auch dazu dienen soll, zu einer genaueren Einschätzung der zukünftigen Situation von Drittstaatenmigranten in Europa zu gelangen.

¹⁹Hammar, Thomas (Hrsg.), European Immigration Policy, A Comparative Study, London/u.a. 1985, S. 1.

Es erfolgt zunächst eine kurze Darstellung der ausländerpolitischen und -rechtlichen Regelungen in den Staaten der Europäischen Union sowie der Schweiz. Für jeden Staat wird eine Übersicht über die Migrationserfahrung und die politischen und rechtlichen Reaktionen darauf erstellt. Anschließend werden einzelne wesentliche Aspekte der Ausländerpolitik herausgegriffen, wie bspw. das Einreise- und Aufenthaltsrecht, Regelungen über den Familiennachzug, die Handhabung der Einbürgerung sowie politische Rechte der Migranten.

Die Reihenfolge der Länderstudien wurde nach folgenden Aspekten ausgewählt: Zunächst werden die Staaten betrachtet, die eine systematische Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte durchführten. Davon zuerst jene Länder ohne nennenswerte Kolonialzuwanderung (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Schweden), anschließend solche mit erheblicher Kolonialmigration (Frankreich, Großbritannien, Niederlande). Es folgen die Länder, die erst seit relativ wenig Jahren Ziel einer größeren Anzahl von Dritt-einwanderern sind, die also auf eine noch recht kurze Immigrationsgeschichte zurückblicken (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien). Zum Abschluß erfolgt eine Betrachtung der Migrationsgeschichte und der Ausländerpolitik in der Schweiz.

Aufgrund des relativ geringen Ausmaßes von Einwanderung und Asylsuche in Dänemark, Irland und Luxemburg bietet es sich an, bei diesen Staaten nicht zwischen Ausländer- und Asylpolitik zu differenzieren, sondern diese einer gemeinsamen Betrachtung zu unterziehen. Dies erfolgt in einem späteren Kapitel.

Länderstudien

Belgien

Migrationsentwicklung und - politik

Die Migrationsstruktur in Belgien lässt sich zunächst in drei Phasen aufteilen:

1. Einwanderung aufgrund des Anwerbungssystems, wodurch zunächst italienische und im weiteren Verlauf spanische Migranten zuwanderten.
2. Veränderung der Migrantenstruktur: Immer weniger europäische Migranten; zeitweilig übertraf die Ausreise von Spaniern und Italienern die Zahl der Einwanderung, dafür kamen mehr türkische und marokkanische Zuwanderer.
3. Niederlassung der Migranten mit der Herausbildung ethnischer Minderheitengruppen in der Bevölkerung.

Es gab kaum nennenswerte Migration aus den ehemaligen Kolonien.

In Belgien begann eine Einwanderung in größerem Umfang 1945 durch die Anwerbung von Arbeitsmigranten, organisiert zum einen durch das sogenannte „Contingentensystem“, zum anderen durch bilaterale Abkommen mit anderen europäischen Staaten. 1946 bspw. wurden allein in Italien 60.000 Arbeitskräfte angeworben. Die ausländischen Arbeitskräfte wurden überwiegend im Bergbau sowie in der Eisen- und Stahlindustrie eingesetzt. Belgiens Anwerbung basierte also zunächst ebenso wie in den meisten anderen europäischen Anwerbestaaten auf einem Gastarbeitersystem, allerdings war der Familiennachzug von Anfang an liberal geregelt. Bis 1977 zahlte sogar die belgische Regierung 50% der Reisekosten nachziehender Angehöriger. Vielfach konnten sich die Arbeitsmigranten relativ problemlos dauerhaft in Belgien niederlassen.

1963 wurde das Contingentensystem abgeschafft, eine Einreise ohne Arbeitserlaubnis war nur noch als Tourist möglich. Wer allerdings einen Arbeitsplatznachweis erbringen konnte, erhielt die Arbeitserlaubnis nachträglich zusammen mit der Aufenthaltserlaubnis. Sinn dieses Vorgehens war eine nachträgliche Regulierung der zeitweilig unüberschaulichen Einwanderungsbewegungen. Aufgrund der Abschaffung des organisierten Anwerbesystems kam es nun zu einer spontanen Arbeitsmigration, die man in Belgien zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs im Aufschwung (quasi als industrielle Reservearmee, vgl. Fijalkowski)²⁰ zu nutzen hoffte. Man ging von einer dauerhaften Niederlassung der Migranten aus.

Den zunächst vorwiegend italienischen Arbeitsmigranten folgten Einwanderer aus Spanien, Marokko und der Türkei, bis Belgien 1964 einen offiziellen Einwanderungsstop für

²⁰ Jürgen Fijalkowski, Gastarbeiter als industrielle Reservearmee?, in: Archiv für Sozialgeschichte, Jg. 24, 1984.

Arbeitsmigranten aus Nicht-EG-Staaten verhängte. Durch Familiennachzug fand aber weiterhin Zuwanderung statt. Deshalb und auch aufgrund hoher illegaler Einwanderungszahlen blieb der Ausländeranteil in Belgien bis 1976 relativ stabil. Darauf reagierte man mit restriktiven Maßnahmen wie bspw. der Abschiebung ausländischer Arbeitnehmer, die keine gültigen Papiere besaßen und - zur Abschreckung - der Bestrafung ihrer Arbeitgeber. Trotzdem war es einer geringen Anzahl ausländischer Migranten weiterhin möglich, in Belgien zu leben und zu arbeiten: So wurden im Zeitraum von 1978-81 jährlich 4.000 Erstanträge auf eine Arbeitserlaubnis für Nicht-EG-Bürger genehmigt; 1983 erhielten sogar 1.834 neu eingereiste und 8.202 bereits in Belgien anwesende Drittstaatenangehörige (zum Teil aufgrund des Familiennachzugs) eine Erstarbeitserlaubnis. Ehepartner durften einreisen, sofern der in Belgien lebende zugewanderte Partner einen Arbeitsplatznachweis erbringen konnte, Kinder unter 21 Jahren, sofern sich beide Elternteile in Belgien aufhielten. Eine Arbeitserlaubnis für Nachgereiste war relativ problemlos zu erhalten. 1984 wurden restriktive Neuregelungen erlassen: Durch das am 01.01.1985 in Kraft tretende Nationalitätengesetz wurde das Berufungsrecht gegen Ausweisungsverfügungen eingeschränkt, und der Familiennachzug wurde dahingehend erschwert, daß nur noch Kinder unter 18 Jahren einreisen durften.

Mit dem Gesetz reagierte die Regierung auch auf eine sich verbreitende negative öffentliche Stimmung der einheimischen Bevölkerung gegenüber Migranten: Einige Gemeinden verweigerten Migranten das Wohnrecht, im Nationalitätengesetz wurden solche Niederlassungsbeschränkungen für bestimmte Gemeinden aufgenommen und legal festgeschrieben.

Allerdings wurden zeitgleich auch einige Verbesserungen für die ausländische Wohnbevölkerung eingeführt, so wurde zum Beispiel das Assoziationsrecht erweitert und das Einbürgerungsrecht für die dritte Generation der in Belgien lebenden Ausländer verbessert.

Da man immer noch versuchte, die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung zu verringern, wurde ebenfalls im Januar 1985 zunächst auf drei Jahre befristet per Gesetz eine Rückkehrförderung für arbeitslose Drittstaatenangehörige eingeführt. Unter der Voraussetzung, Belgien mit allen Angehörigen dauerhaft zu verlassen, erhielten Rückkehrwillige eine einmalige „Abfindungsprämie“ in Höhe der Summe von einem Jahr Arbeitslosenunterstützung zuzüglich 50.000 BFr für den Ehegatten und 15.000 BFr für jedes Kind unter 18 Jahren. Dieses Rückkehrförderungsprogramm zeigte jedoch wenig Resonanz und wurde nach Ablauf der drei Jahre nicht fortgesetzt.

Im weiteren Verlauf der achtziger Jahre wurden die Rechte für EG-Bürger erweitert, sie erhielten z.B. das kommunale Wahlrecht. Für Drittstaatenangehörige jedoch gab es weitere Restriktionen, bspw. wurde die für eine legale Einreise eigentlich unabdingbare Ar-

beitserlaubnis nur noch äußerst selten erteilt. Zurückzuführen waren die restriktiven Neuregelungen auch darauf, daß aufgrund der wachsenden Arbeitslosigkeit in Belgien die öffentlichen Diskussionen über weitere Einschränkungen der Rechte von Drittausländern an Härte zugenommen hatten und die Politiker darauf reagierten.

Ende 1992 betrug der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung in Belgien 9%. Diese Prozentzahl war nahezu identisch mit der von 1985, als ca. 300.000 Drittstaatsangehörige und ca. 600.000 EG-Bürger anderer Mitgliedstaaten in Belgien lebten.²¹

Die meisten Migranten haben sich in den französischsprachigen Industriegebieten niedergelassen. Die höchste Konzentration findet sich auch heute noch in Brüssel, das einen Ausländeranteil von 25% an der Gesamtwohnbevölkerung zu verzeichnen hat.

Ausländerpolitik und -recht (Stand 1995)

Einreise und Aufenthalt

Für EU-Bürger gelten die Freizügigkeitsregelungen des EG-Binnenmarktes. Grundsätzlich genügt für alle Einreisenden für eine Aufenthaltsdauer von bis zu drei Monaten ein gültiges Personaldokument. Für längere Aufenthalte oder sogar eine dauerhafte Niederlassung ist eine Arbeitserlaubnis erforderlich, die Drittausländern nur noch selten erteilt wird.

Für bestimmte Gruppen gilt für eine Einreise die Visapflicht.

Familiennachzug

Der Ehepartnernachzug ist bei Vorlage eines Arbeitsplatznachweises gestattet, Kinder unter 18 Jahren dürfen zu ihrer Familie nach Belgien kommen, wenn beide Elternteile dort leben.

Politische Rechte / Wahlrecht

1980 wurden den Migranten in Belgien durch Gesetz das Recht zur Bildung politischer Verbände sowie das Demonstrationsrecht zugesprochen. Allerdings gelten diese Rechte nur, solange keine Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vorliegt.

Seit 1985 haben Drittausländer in Belgien ein kommunales Wahlrecht, sofern sie gewisse Voraussetzungen erfüllen, wie bspw. eine bestimmte Aufenthaltsdauer.

Einbürgerung

Die Einbürgerungspolitik ist als eher restriktiv zu bewerten. Es werden hohe Gebühren, lange Wartezeiten und zum Teil schwer zu erfüllende weitere Voraussetzungen zur Grundlage der Einbürgerung gemacht. 1988 wurde das Einbürgerungsrecht noch einmal verschärft, positiv zu vermerken ist lediglich die erleichterte Einbürgerung für Angehörige

der dritten Ausländergeneration in Belgien, denen ein beschleunigtes Verfahren zur Verfügung steht.

Einschätzung:

Es gilt ein restriktives Einwanderungsrecht für Drittstaatenbürger, aber zumindest sind einige Integrationsansätze für niedergelassene Ausländer zu erkennen. Positiv wirkte sich für die ausländische Bevölkerung aus, daß man in Belgien lange eine liberale Familienzusammenführung praktizierte, was vielen Einwanderern die dauerhafte Niederlassung erleichterte. Grund für die liberale Regelung war sicher auch, daß man in Belgien von der dauerhaften Niederlassung der Zuwanderer ausging. Zu beobachten ist jedoch seit den achtziger Jahren eindeutig eine restriktive Tendenz in der belgischen Migrations- und Ausländerpolitik. So gab es 1993 erneute Restriktionen im Einwanderungsrecht. Aufgrund der wachsenden Arbeitslosigkeit werden die Einwanderungsverfahren immer restriktiver, Freiräume bei Ermessensentscheidungen kaum noch genutzt. Auch in der öffentlichen Diskussion nehmen fremdenfeindliche Tendenzen zu.

²¹ Vgl. zu den Zahlen: Stephen Castles, Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987; Henri de Lary de Latour, Die Immigranten in der EG im Zeichen von 1993, in: Deubner [1990], S. 191 ff.; Dieter S. Lutz, „Die Wohlstandsinsel Europa - eine stacheldrahtbewehrte Festung?“ in: Frankfurter Rundschau, 09.01.1992.

Bundesrepublik Deutschland

Migrationsentwicklung und -politik

Für die BRD war nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst die Ost-West-Migration von großer Bedeutung. Zwischen 1945 und 1961 kam es zu einem Zuzug von ca. 12 Mio Menschen aus ehemaligen deutschen Ostgebieten und der DDR.²²

Arbeitsmigration

Die organisierte Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte begann in der BRD später als in anderen europäischen Staaten, da man zunächst über eine ausreichende Anzahl einheimischer Arbeitskräfte verfügte. Ab Mitte der fünfziger Jahre suchte man jedoch auch hier nach einer Möglichkeit, den kurzfristigen Bedarf von Arbeitgebern durch ausländische Arbeitskräfte abzudecken und entwickelte - angelehnt an die Erfahrungen anderer Anwerbestaaten aber auch an das Fremdarbeitersystem der nationalsozialistischen Diktatur - ein gut organisiertes Anwerbeverfahren, das die direkte Rekrutierung von Arbeitskräften durch Büros im Ausland (bspw. in Verona, Belgrad, Athen und Istanbul) aufgrund bilateraler Verträge ermöglichte. Solche Anwerbeverträge wurden mit Italien (1955), Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961, 1964), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968) geschlossen. Potentielle Arbeitgeber reichten bei der Bundesanstalt für Arbeit in der Bundesrepublik gegen Gebühr einen Antrag ein, die BfA-Büros im Ausland wählten dann unter den dortigen Bewerbern nach strengen Kriterien die Arbeitsmigranten aus. Für die Unterbringung der ausländischen Arbeitskräfte waren die Arbeitgeber verantwortlich, so daß insgesamt die Feststellung getroffen werden kann, daß der Staat und die Bundesanstalt für Arbeit mit einem relativ geringen Aufwand von der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte profitierten.

Noch 1960 befanden sich nur wenige nicht-europäische Arbeitskräfte in Deutschland. Mit Abschluß des Anwerbevertrags mit der Türkei im Jahre 1960 begann sich die Zusammensetzung der Migrantenpopulation zu verändern. Bereits 1970 stammten 15,6% der insgesamt 3 Millionen Ausländer in der BRD aus der Türkei.

Da die BRD von einer reinen Ersatzfunktion der ausländischen Arbeitskräfte auf dem inländischen Arbeitsmarkt ausging, erwartete man auch deren Rückkehr in ihre Herkunftsländer, sobald der Bedarf gedeckt wäre. Eine dauerhafte Niederlassung wurde von seiten der Regierenden keinesfalls angestrebt. Grundlage der Anwerbungspolitik war das Rotationssystem. Dieses Prinzip bedeutete auch, auftretende Arbeitslosigkeit durch die Rückführung der ausländischen Arbeitskräfte in ihr Heimatland quasi zu exportieren. Befür-

²²Vgl. Peter Imbusch, Die Folgen der Vollendung des Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten, FEG-Arbeitspapier Nr. 3, Marburg 1991, S. 23.

worter des Systems erhofften sich nicht zuletzt dadurch einen Abbau sozialer Spannungen in wirtschaftlichen Krisenzeiten.

Die Kontrolle der Migranten erfolgte zunächst durch die Fremdenpolizei nach aus der nationalsozialistischen Diktatur übernommenen Regelungen. Die ausländischen Arbeitskräfte hatten keinerlei Rechte, ob sie der deutschen „Gastfreundschaft“ würdig waren, stand allein im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörden. Auch durch das 1965 geschaffene Ausländergesetz änderte sich diese Situation nur wenig: Eine Aufenthaltserlaubnis war nun abhängig von einer Arbeitserlaubnis, diese wiederum wurde nur erteilt, wenn ein Arbeitsplatz nachgewiesen werden konnte. Auf dem Arbeitsmarkt galt das Inländerprimat: Erst dann, wenn für einen freien Arbeitsplatz kein Deutscher (und später kein EG-Ausländer) gefunden werden konnte, durfte ein Drittstaatsangehöriger diese Lücke füllen. Rechtlich untermauert wurde diese Regelung noch einmal durch das Arbeitsförderungsgesetz von 1969.²³ Stephen Castles führt hierzu ein Zitat an, das diese Form der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis als „Gnadenakt“ bezeichnet und sieht hierin ein Beispiel der systemimmanenten institutionalisierten Diskriminierung.²⁴

Anfang der siebziger Jahre begann - entgegen der gewünschten Entwicklung - die Niederlassungsphase der ausländischen Arbeitskräfte. Die Arbeitgeber hatten trotz des offiziellen Rotationsprinzips ihre ausländischen Arbeitnehmer während des Arbeitskräftemangels zu einem dauerhaften Aufenthalt ermutigt, u.a., um die durch eine Rotation anfallenden Kosten einer ständigen Neueinarbeitung der Arbeitskräfte zu vermeiden. Dies machte sich nun bemerkbar: Die ausländischen Arbeitnehmer blieben, die Sozialkosten der Arbeitgeber und des Staates stiegen. In dieser Phase kam es nun zu einem Konflikt zwischen Arbeitgebern und Staat. Die Arbeitgeber drängten auf eine Beibehaltung der Anwerbung bei gleichzeitiger Minimierung der Sozialkosten durch eine Zwangsrotation der Arbeitskräfte, eine Beschränkung des Aufenthalts auf maximal fünf Jahre und die Abschaffung des Familiennachzugs. Gerade die letzte Forderung war jedoch nicht durchsetzbar. Durch internationale Abkommen, die auch die BRD unterzeichnet hat, ist die Familienzusammenführung ein garantiertes Recht für alle ausländischen Arbeitskräfte. Um den Zuzug neuer Arbeitsmigranten einzudämmen, erließ die BRD nun Einreisebeschränkungen und setzte höhere Anwerbegebühren für die Arbeitgeber fest. 1973 wurde schließlich aus politischen und wirtschaftlichen Gründen ein Anwerbestop erlassen. In der weiteren Entwicklung gab es immer mehr Restriktionen, denn es war inzwischen deutlich, daß das Rotations- oder auch „Gastarbeiter“-System nicht funktionierte. Die Rückkehrerwartung des Staates und der Arbeitgeber erfüllte sich nicht. Man führte die Regelung ein,

²³ AFG, 16. Aufl., 1989, Einführung S. XXIII: „Im übrigen ist die Erteilung der Arbeitserlaubnis abhängig von Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes (d.h. davon, inwieweit deutsche und ihnen gleichgestellte ausländische Arbeitsuchende, die auch für die betreffende Tätigkeit in Betracht kommen, zur Verfügung stehen)....“.

²⁴ Stephen Castles, Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987, S. 75.

daß eine Arbeitserlaubnis nicht mehr verlängert wurde, sobald eine deutsche Arbeitskraft für die Tätigkeit zur Verfügung stand. Castles[1987] bezeichnet dies als eine Art von „Zwangsentlassung“, die für die Betroffenen weitreichende Folgen hatte: Gleichzeitig mit der Arbeitserlaubnis verloren sie auch die Aufenthaltsgenehmigung, es folgte die Abschiebung der betroffenen Person. In dieser Phase gab es dann einige mehr oder weniger „freiwillige“ Rückwanderungen, denn ausländische Arbeitskräfte sahen ihre Zukunft in der BRD gefährdet, und vor einer drohenden Abschiebung gingen sie lieber gleich zurück in ihr Herkunftsland.

Aufgrund dieser Entwicklung, aber auch durch veränderte politische Bedingungen wie bspw. dem Sturz der Diktaturen in Spanien und Griechenland, war die Zahl der europäischen Arbeitsmigranten ab 1973 tendenziell rückläufig. Es war jedoch keine generelle Tendenz der Verringerung der Zahl ausländischer Bürger zu verzeichnen: 1974 bspw. betrug die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung 4,1 Millionen Personen.²⁵ Da aufgrund der allgemeinen Konjunkturschwäche keine weiteren ausländischen Arbeitskräfte mehr benötigt wurden, versuchte man, ihre Zahl durch weitere Restriktionen zu verringern. So wurde ab Dezember 1974 in der Bundesrepublik lebenden Ausländern keine Arbeitserlaubnis mehr für eine erstmalige Beschäftigungsaufnahme erteilt. Eine Ausnahmeregelung galt zunächst für vorher eingereiste Jugendliche sowie für die Beschäftigung in Bereichen, in denen ein besonderer Arbeitskräftebedarf bestand - dies allerdings nur für Ausländer, die bis zum 30. November des Jahres zugezogen waren. Diese Regelung bedeutete, daß es nachgezogenen Familienangehörigen ab dem 01.12.1974 nicht mehr möglich war, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten.

Ferner benachteiligte man ausländische Arbeitskräfte bei der Steuerreform im Januar 1975 dahingehend, daß allgemein eine Kindergelderhöhung beschlossen wurde, die aber nicht für im Ausland lebende Kinder ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland galt. Als Folge nutzten viele von ihnen die Familiennachzugsregelungen und holten ihre Kinder nach Deutschland. Der Effekt dieser als Sparmaßnahme beabsichtigten Regelung, von der man sich außerdem einen weiteren Rückkehranreiz erhofft hatte, war also im Ergebnis eine Kostensteigerung und hatte zudem die Vergrößerung der ausländischen Wohnbevölkerung zur Folge.

1975 - zwanzig Jahre nach dem ersten Anwerbevertrag - wurden erstmals „Richtlinien einer Immigrationspolitik“ mit dem Konzept einer „Integration auf Zeit“ aufgestellt. Man beharrte in der BRD nach wie vor auf dem der Migrationspolitik zugrundegelegte Rotationsprinzip und vertrat die Annahme, ein geringerer Ausländeranteil im Land würde zu einer Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung führen und damit Integrationsmaßnahmen erst sinnvoll machen.

²⁵ Ibid., S. 76.

Die Maßnahmen, die nach diesem „Integrationskonzept“ folgten, hatten nun zum Teil einen kaum zu übersehenden diskriminierenden Charakter. So wurde im April 1975 per Gesetz das Wohnrecht eingeschränkt: In Wohngebieten mit einem hohen Anteil ausländischer Bevölkerung konnte Migranten der Zuzug verwehrt werden. Diese Regelung wurde allerdings bereits 1977 auf Druck der Arbeitgeber wieder aufgehoben, die eine zu geringe Mobilität der ausländischen Arbeitnehmer monierten. In dem Entzug der freien Wahl der Niederlassung sieht bspw. Castles [1987] einen Verstoß gegen die Menschenrechte. Ebenfalls 1977 gab eine kurz zuvor aufgrund wachsenden Problemdrucks in der Migrationspolitik - die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer war weiter angestiegen, da nun in der Phase der Niederlassung auch die Familienangehörigen der ursprünglich eingereisten Arbeitsmigranten auf den Arbeitsmarkt gingen - eingerichtete Bund-Länder-Kommission einen Bericht ab, in dem zunächst noch einmal bekräftigt wurde, die BRD sei kein Einwanderungsland. Ferner wurde empfohlen, den Anwerbestop beizubehalten und dafür die im Land lebenden Ausländer zu integrieren.

1978 ergriff der amtierende Bundesinnenminister Baum die Initiative zur Änderung des Ausländergesetzes. Seine Absicht war es, das Aufenthaltsrecht für Migranten aus den früheren Anwerbestaaten zu festigen. Diese Initiative scheiterte jedoch an politischen Widerständen. Geändert wurde lediglich am 1. Oktober 1978 die Allgemeine Verwaltungsordnung zum Ausländergesetz (AuslG). Danach war eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach fünf Jahren Aufenthalt, eine Aufenthaltsberechtigung - die rechtlich gefestigtere Form - nach acht Jahren zu erlangen, beide allerdings abhängig von einer langfristig erteilten Arbeitserlaubnis, dem Nachweis ausreichenden Wohnraums und des Schulbesuchs der Kinder. Die Arbeitserlaubnisverordnung wurde dahingehend geändert, daß nach achtjährigem Aufenthalt in der Bundesrepublik eine unbefristete besondere Arbeitserlaubnis zu erlangen war.

Gleichzeitig wurde allerdings die Familienzusammenführung weiter eingeschränkt. Man senkte das Höchstnachzugsalter für Kinder von 20 auf 17 Jahre.²⁶

Am 1. April 1979 wurden die Stichtagsregelungen für die Arbeitsmarktzugangssperre für Familienangehörige ausländischer Arbeitnehmer durch Wartezeitregelungen ersetzt.²⁷

Gegen Ende der siebziger Jahre kam es zu grundsätzlichen Debatten über den Gastarbeiterstatus. Der erste Ausländerbeauftragte²⁸ der Bundesrepublik, Ministerpräsident a.D. Heinz Kühn (SPD), erstattete 1979 Bericht über die Situation und wick erstmals in einer offiziellen staatlichen Erklärung von der Rückkehrerwartung ab, die nicht mehr realistisch

²⁶ 1978 lebten in der BRD 700.000 Ausländer unter 17 Jahren, vgl. Castles [1987], S. 78.

²⁷ Bundesministerium des Innern: Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, März 1998.

²⁸ Das Amt wurde am 22.11.1978 eingeführt, offizielle Bezeichnung: „Beauftragte(r) der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“. Im November 1991 umbenannt in „Beauftragte(r) der Bundesregierung für die Belange der Ausländer“. Seit 01.11.1997 ist das Amt im Ausländergesetz verankert als „Beauftragte(r) für Ausländerfragen“.

zu begründen war. Seine an der Realität orientierten Integrationsvorschläge wurden jedoch nicht umgesetzt: Die SPD-FDP-Regierungskoalition erklärte 1980, eine dauerhafte Niederlassung der Arbeitsmigranten und ihrer Familien solle die Ausnahme bleiben, und deren Integration sei ausreichend durch die Regelungen des AuslG gedeckt. Ein Gesetzesentwurf für die erleichterte Einbürgerung der „zweiten Generation“ der Migranten scheiterte im Bundesrat an der Mehrheit der CDU/CSU.

Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte sank von rund 2 Mio im Jahre 1981 auf 1,83 Mio (davon 270.000 arbeitslos) im Jahre 1985. Der Rückgang der Zahl während dieser Rezessionsphase wurde zum einen durch die Entziehung (Nichtverlängerung) von Arbeitserlaubnissen (s.o.), zum anderen, allerdings in geringem Maße, durch die Inanspruchnahme der 1983 eingeführten Rückkehrförderung, teilweise aber auch durch geringe Verdienstmöglichkeiten bewirkt - manch einer verließ nun freiwillig das Land.

Insgesamt waren auch die achtziger Jahre von restriktiven Maßnahmen in der Migrationspolitik geprägt. 1980 wurde eine Visapflicht für Migranten aus Sri Lanka, Äthiopien, Afghanistan und der Türkei eingeführt.

Im Dezember 1981 wurden erneut die Familiennachzugsbedingungen geändert: Das Höchstnachzugsalter für Kinder wurde auf 15 Jahre herabgesetzt, Ehepartner durften frühestens ein Jahr nach der Eheschließung einreisen, und das auch nur, wenn ihr Partner sich bereits seit mindestens acht Jahren rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhielt.

Am 1. Januar 1982 trat das „Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung“²⁹ in Kraft. Es verdoppelte bspw. den Bußgeldrahmen für Arbeitgeber bei der Beschäftigung von Ausländern ohne Arbeitserlaubnis und enthielt eine Strafvorschrift gegen das illegale Einschleusen von Ausländern durch sogenannte „Schlepper“.

Bei ihrem Regierungsantritt im Oktober 1982 erklärte die CDU/CSU die „Reduzierung der ausländischen Wohnbevölkerung“ um mindestens 1 Mio Menschen bis Anfang 1990 zum Ziel ihrer künftigen Ausländerpolitik.³⁰ Im Kabinettsbeschluss von 1982 fand diese Haltung folgenden Ausdruck: „Es besteht Einigkeit, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und auch nicht werden soll. Das Kabinett ist sich einig, daß für alle Ausländer außerhalb der EG ein weiterer Zuzug unter Ausschöpfung aller rechtlichen Möglichkeiten verhindert werden soll. ... Nur durch eine konsequente und wirksame Politik der Begrenzung ... läßt sich die unverzichtbare Zustimmung der deutschen Bevölkerung zur Ausländerintegration sichern.“³¹ Kurz vor der Bundestagswahl 1983 gaben der Innenminister und die Bund-Länder-Kommission eine Erklärung ab, in der weitere Restriktionen im Migrationsrecht empfohlen wurden. Enthalten war auch der Ansatz eines Entwurfes für ein neues Ausländergesetz mit der Tendenz, die Ausreise möglichst vieler Auslän-

²⁹Vom 15.12.1981, BGBl. I S. 1390.

³⁰Castles [1987], S. 79.

³¹Das Parlament, 2/1990; Bundesministerium des Innern: Aufzeichnung zur Ausländerpolitik ... [1998], S. 5.

der zu erwirken, die übrigen zu assimilieren, und die Kontrollfunktion der Gesetze zu erweitern. Auf diese von vielen noch zum Wahlkampf gezählten Empfehlungen folgte zunächst im November 1983 ein Gesetz zur Rückkehrförderung³² für Arbeitsmigranten, die zwischen dem 30.10.1983 und dem 30.06.1984 durch Betriebsschließungen arbeitslos wurden. Lediglich 16.833 Personen, in erster Linie Migranten mit türkischer Staatsangehörigkeit, nahmen diese Rückkehrförderung in Anspruch. Aufgrund der geringen Effizienz wurde das Programm wieder eingestellt. Ein erneuter Vorstoß des Innenministers Zimmermann zur Änderung des Ausländergesetzes 1984 scheiterte am Widerstand vieler Initiativen, da der Entwurf offensichtlich diskriminierende Regelungen enthielt. Ferner hatte die Oppositionspartei der „Grünen“ im gleichen Jahr eine Initiative für ein Niederlassungsgesetz gestartet und damit eine gewisse Gegenöffentlichkeit zur Regierungspolitik bewirkt.

Trotz des wiederholten Scheiterns neuer restriktiver Gesetze blieben die ausländischen Minderheiten weitgehend in einem unsicheren Rechtsstatus. 1984 hatten lediglich 150.000 der 2,5 Mio Ausländer, die seit mehr als acht Jahren in Deutschland lebten, eine Aufenthaltsberechtigung und damit einen relativ gesicherten Aufenthaltsstatus. Die übrigen konnten weiterhin nie sicher vor einer Ausweisung sein. Zum gleichen Zeitpunkt lebten allerdings auch 1,2 Millionen EG-Ausländer unter gefestigten Aufenthaltsbedingungen in der Bundesrepublik.

Am 31. Juli 1986 wurde die Arbeitserlaubnisverordnung erneut geändert: Ausländische Arbeitnehmer aus Nicht-EG-Staaten erwarben nun einen Rechtsanspruch auf eine besondere Arbeitserlaubnis, wenn sie in den vorangegangenen acht Jahren fünf Jahre eine unselbständige arbeitserlaubnispflichtige Beschäftigung rechtmäßig in Deutschland ausgeübt hatten.

1987 wurden die gesetzlichen Regelungen weiter verschärft, und am 01.01.1991 trat - nach verschiedenen vorangegangenen ausländerpolitischen und einreiserechtlichen Restriktionen³³ - das Gesetz zur Neuordnung des Ausländerrechts (NAusIG) in Kraft, das zu vielfachen Protesten nicht nur von Ausländerorganisationen führte. Der Entwurf dieses Gesetzes war im Januar 1990 vorgelegt worden. Die Bundesregierung erklärte es für „ausnahmsweise besonders eilbedürftig“, wodurch das Beratungsverfahren erheblich verkürzt und das Gesetz bereits am 14. Juli 1990 verkündet werden konnte. In einer Phase, in der die öffentlichen Diskussionen über die Migrantenpopulation, vor allem aber über Flüchtlinge, immer feindseliger wurden, konnten auf diese Weise einige Neuregelungen zum Asylverfahrensgesetz bereits im Oktober 1990 in Kraft treten.

³² Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, BGBl. I S. 1377, Inkrafttreten: 01.12.1983.

³³ Bspw. wurden Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen eingeführt, deren Passagiere keine gültigen Einreisedokumente bei sich tragen.

1994 lebten in der Bundesrepublik insgesamt 6,9 Mio Ausländer (was einen Bevölkerungsanteil von ca. 8,5% ausmachte), davon fast 50% seit mehr als zehn Jahren, ca. 40% mehr als fünfzehn und ca. 25% länger als zwanzig Jahre. Laut Cornelia Schmalz-Jacobsen, der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, haben 103.046 in der BRD geborene Kinder aufgrund des strengen deutschen Einbürgerungsrechts nicht die deutsche Staatsangehörigkeit.³⁴

In der Bundesrepublik ist noch immer ein Rückgang der Zahl europäischer Migranten zu beobachten. Bereits 1986 lebten ca. 3,2 Mio Drittstaatenangehörige, aber nur ca. 1,4 Mio EG-Angehörige in der BRD. Von den 6,9 Millionen Ausländern, die 1994 in Deutschland lebten, stammten nur 1,56 Mio aus EU-Staaten, fast 80% der ausländischen Wohnbevölkerung kommt aus anderen Ländern. Hauptherkunftsländer sind die Türkei (1994: knapp 2 Mio), die Staaten, die aus dem ehemaligen Jugoslawien hervorgingen sowie afrikanische und andere sogenannte „Dritte-Welt-Länder“.

Die Arbeitslosenquote der Zuwanderer liegt seit 1974 weit über der Gesamtarbeitslosenquote.³⁵

Allerdings ist die Zahl der Einwanderer nach Deutschland aus EU-Mitgliedstaaten größer als die der Deutschen, die in andere Mitgliedstaaten auswandern.

Einen Hauptteil der gegenwärtigen Einwanderung machen Flüchtlinge aus. Eine zunehmende Tendenz ist weiterhin bei osteuropäischen Migranten zu verzeichnen, insbesondere seit dem NAuslG von 1991, mit dem eine neue Rechtsform der Anwerbung auf Zeit geschaffen wurde: Die Anwerbung von Werkvertragsarbeitnehmern erfolgt in Polen sowie in elf weiteren ost- und mitteleuropäischen Staaten, darunter die ehemalige CSFR und Ungarn.³⁶ Auch diese Anwerbung erfolgt - wie in den fünfziger und sechziger Jahren - auf der Grundlage bilateraler Abkommen, die in der Regel eine Aufenthaltsdauer der ausländischen Arbeitskräfte von maximal zweieinhalb Jahren festschreiben.³⁷

„Volksdeutsche“ und andere Ost-West-Migranten

Bevorzugte Aufnahme in der BRD genießen Migranten deutscher Abstammung (meist aus Osteuropa), deren Staatsbürgerrechte sich aus der Verfassung der BRD ableiten.³⁸

Bis zur deutschen Wiedervereinigung im Jahre 1989 wurde die Zahl dieser Aussiedler mit der der „Übersiedler“ aus der DDR verknüpft. Allein zwischen 1945 und 1988 wurden nahezu 20 Millionen Aus- und Übersiedler in der BRD aufgenommen.

³⁴Frankfurter Rundschau, 28.10.1994, S. 4.

³⁵Bspw. im Jahresdurchschnitt 1996: Gesamtquote 10,1%, Arbeitslosenquote Ausländer 18,9%; Q: Bundesministerium des Innern: Aufzeichnung zur Ausländerpolitik ... [1998], S. 17.

³⁶Rudolf Hrbek, Die Rolle der EG beim Aufbau einer gesamteuropäischen Ordnung, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 581 ff., hier S. 599.

³⁷Frankfurter Rundschau, 30.03.1992, S. 1.

³⁸Siehe Art.116 GG im Anhang dieser Arbeit.

Während der siebziger Jahre förderte die Bundesrepublik die Einwanderung der Deutschstämmigen u.a. durch Freikaufszahlungen an die kommunistisch regierten Staaten. An Rumänien wurde bspw. pro Ausreiseerlaubnis eine Summe von mindestens 100.000 DM gezahlt.³⁹

Solange die Herkunftsstaaten der Deutschstämmigen kommunistisch regiert wurden, unterstützte man unter Hinweis auf Menschenrechtsverletzungen und die schlechten wirtschaftlichen Verhältnisse deren Ausreisewunsch in die BRD. Als sich ab 1980 (Polen) Demokratisierungsprozesse abzuzeichnen begannen, hoffte man mit der fortschreitenden Demokratisierung der Systeme auf einen Rückgang der Ausreisezahlen. Aber nach dem Sturz der kommunistischen Regierungen in Ungarn (1989), Rumänien, Bulgarien und der ehemaligen CSSR (alle 1990) und der daraus resultierenden Reisefreiheit stieg die Zahl derer, die sich auf ihre Rechte aus ihrer deutschen Abstammung beriefen und in der BRD Aufnahme suchten sogar noch an. 1989 reisten mehr als 700.000 sogenannte „ethnische Deutsche“ aus Polen, Ungarn, Rumänien und der UdSSR über die damals noch bestehende DDR in die BRD ein. (Zum Vergleich: Zwischen 1968 und 1983 betrug die Zahl der Aussiedler 615.000 Personen).⁴⁰ Im Mai 1992 lagen allein aus den Staaten der damaligen GUS 500.000 Ausreiseanträge von Personen deutscher Abstammung vor.

Nach einem Parteienkompromiß vom 6. Dezember 1992 wurde dann eine Quotierung der Einreise festgelegt. Als Leitquote gilt eine jährliche Einwanderungszahl von 220.000 Personen, durch administrative Beschränkungen wie bspw. der Verlagerung des Verfahrens ins Ausland wird diese Quote aber eher unterschritten.

Mehr als drei Millionen „Volksdeutsche“ gibt es weltweit. Die Zahl der unbearbeiteten Aussiedleranträge auf Einbürgerung belief sich 1994 auf ca. 700.000.⁴¹

Ausländerpolitik und -recht (Stand 1995)

Einreise und Aufenthalt

EU-Bürger benötigen zur Einreise in die BRD lediglich ein gültiges Personaldokument, Bürger dritter Staaten ein Visum bzw. eine befristete Aufenthaltsgenehmigung, die vor der Einreise beantragt werden muß, wobei Ausnahmen möglich sind. Bei einer Beantragung nach der Einreise sind allerdings feste Fristen einzuhalten.

Eine Aufenthaltsgenehmigung wird in der Regel nur erteilt, wenn der Antragsteller nachweist, daß er seinen Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln wird finanzieren können, was meist die Vorlage einer Arbeitserlaubnis bedingt. Die Aufenthaltsgenehmigung ist auch

³⁹Dietrich Thränhardt, Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in den EG-Mitgliedsländern, in: Heinelt [1994], S. 33 ff., hier S. 45.

⁴⁰Solon Ardittis, Labour Migration and the Single European Market: A synthetic and prospective note, in: International Sociology, Vol. 5, No. 4, 1990, S. 461 ff., hier S. 472.

⁴¹Thränhardt, a.a.O., S. 48.

nachträglich räumlich und zeitlich beschränkbar und kann mit weiteren Auflagen versehen werden.

Eine Aufenthaltsgenehmigung verbunden mit einer Arbeitserlaubnis wird laut NAuslG nur dann erteilt, wenn es den Interessen der Bundesrepublik dienlich ist, das heißt, Drittstaatenangehörige erhalten sie nur selten.

Die Genehmigungen sind in mehrere Kategorien mit unterschiedlicher Rechtssicherheit unterteilt: Eine Aufenthaltsgenehmigung wie oben beschrieben wird als **Aufenthaltserlaubnis** erteilt, wenn der Aufenthalt zweckungebunden erlaubt wird. Dieser Status beinhaltet relativ wenig Rechtssicherheit.

Wird der Aufenthalt nur für einen bestimmten Zweck genehmigt - bspw. aus beruflichen Gründen - so ergeht eine **Aufenthaltsbewilligung**. Sie gilt für längstens zwei Jahre und kann jeweils um zwei Jahre verlängert werden, solange der Zweck nicht entfällt bzw. noch erreichbar scheint. Reist eine Person nach Ablauf ihrer Aufenthaltsbewilligung aus, so ist ihr eine erneute Bewilligung für einen anderen Zweck zunächst verwehrt, auch eine Aufenthaltserlaubnis kann dann frühestens nach Ablauf eines Jahres bei einer erneuten Einreise beantragt werden.

Eine **unbefristete Aufenthaltserlaubnis** kann nach fünf Jahren erteilt werden, wenn der Antragsteller als Arbeitnehmer eine Arbeitserlaubnis besitzt oder seinen Lebensunterhalt aus anderen eigenen Mitteln als einer Erwerbstätigkeit finanzieren kann, ausreichend deutsche Sprachkenntnisse hat und über genügend Wohnraum für sich und seine Angehörigen verfügt.

Die **Aufenthaltsberechtigung** ist der Status, der die größte Rechtssicherheit bietet. Sie ist weder zeitlich noch räumlich beschränkt, wird allerdings auch nur unter strengen Vorgaben erteilt. Der Antragsteller muß sich seit acht Jahren legal in der Bundesrepublik aufgehalten haben, seinen Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten können und Sozialversicherungsbeiträge in einer gewissen Höhe geleistet haben. Bereits nach fünf Jahren können ausnahmsweise Personen eine Aufenthaltsberechtigung erhalten, die ehemalige deutsche Staatsangehörige sind, mit einer deutschen Person verheiratet sind oder wenn es sich um Asylberechtigte handelt.

Aus humanitären Gründen kann eine **Aufenthaltsbefugnis** erteilt werden, wenn eine normale Aufenthaltserlaubnis bei der Einreise nicht möglich ist oder - wenn sich die betreffende Person bereits in der BRD aufhält - bei Ablauf einer vorher bestehenden Aufenthaltsgenehmigung, deren Verlängerung nicht möglich ist. Gründe für eine solche Befugnis werden im Einzelfall geprüft, allein die Tatsache, daß der Antragsteller und seine Familie vorher schon in der BRD lebten ist - unabhängig von der Aufenthaltsdauer - nicht als humanitärer Grund anzusehen. Eine Aufenthaltsbefugnis kann jeweils um zwei Jahre

verlängert werden, und nach acht Jahren besteht die Möglichkeit der Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis.

Seit Inkrafttreten des Neuen Ausländergesetzes 1991 benötigen auch Kinder, die zuvor bis zu ihrem 16. Lebensjahr davon befreit waren, eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis. Sie kann von Amts wegen erteilt werden, wenn die Mutter oder der alleinerziehungsberechtigte Vater eine Aufenthaltsgenehmigung hat. Geschieht dies nicht, so muß spätestens 6 Monate nach der Geburt ein Antrag gestellt werden.

Nachgezogene Ehepartner erhalten erst nach mindestens vier Jahren (in Härtefällen nach drei Jahren) Bestand der Ehe im Bundesgebiet ein eigenständiges Aufenthaltsrecht. Für Kinder gelten ebenfalls Erfordernisse, die eingehalten werden müssen, wie bspw. Sprachkenntnisse, Schulbesuch und eine bestimmte vorhergehende Aufenthaltsdauer.

Familiennachzug

Der Nachzug von Ehepartnern ist nur möglich, wenn der in der BRD lebende Partner über eine Aufenthaltsberechtigung oder eine Aufenthaltserlaubnis verfügt, das heißt in der Regel, erst nach mehreren Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet.⁴² Dann allerdings muß die Ehe schon bei der Einreise Bestand gehabt haben. Sonst ist der Nachzug möglich, wenn der Partner im Bundesgebiet geboren oder als Minderjähriger eingereist ist und über eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis bzw. über eine Aufenthaltsberechtigung verfügt. Für Kinder unter 16 Jahren (und *nur* für sie!) gilt das Nachzugsrecht, wenn beide Elternteile im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung sind, zumindest ein Elternteil muß eine Aufenthaltserlaubnis besitzen. Außerdem müssen ausreichender Wohnraum und finanzielle Eigenmittel für den Lebensunterhalt nachgewiesen werden, um einen Sozialhilfebezug auszuschließen, der im übrigen auch zur Ausweisung führen kann.

Wenn sich die Eltern eines Kindes nicht in der BRD aufhalten, bzw. ihr Aufenthaltsort nicht bekannt ist, gilt bei einer Abschiebungsanordnung für das Kind kein Minderjährigenschutz.

Politische Rechte

Ausländer haben in der Bundesrepublik generell kein Wahlrecht. Nur EU-Angehörige haben das Wahlrecht für Europawahlen sowie (seit 1992) das aktive und passive Kommunalwahlrecht, wenn sie ihren Wohnsitz in Deutschland haben. Die politische Betätigungsfreiheit von Ausländern richtet sich generell nach den allgemeinen Rechtsvorschriften. Sie wurde aber durch das NAuslG von 1991 eingeschränkt. Sie kann unter bestimmten Maßgaben beschränkt oder völlig untersagt werden, zum Beispiel auch dann, wenn sie den außenpolitischen Interessen der BRD zuwiderläuft. Die Benachteiligung der Ausländer im politischen Bereich ist institutionell verankert: Auf bestimmte Grundrechte aus der Verfas-

sung können sie sich nicht berufen, so auf die Versammlungsfreiheit (Art.8 Abs.1), die Vereinigungsfreiheit (Art.9 Abs.1), die Freiheit der Berufswahl (Art.12 Abs.1), das Widerstandsrecht (Art.20 Abs.4), den Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art.33 Abs.2) und natürlich das Wahlrecht aus Art.20 Abs.2.⁴³

*Einbürgerung*⁴⁴

Grundlage des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts ist das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz aus dem Jahre 1913 (!), welches im Artikel 116 GG Eingang gefunden hat. Grundprinzip ist das „ius sanguinis“, das „Recht des Blutes“. Es wird von einem Elternteil weitervererbt, erst seit 1993 nicht mehr allein durch eine deutsche Mutter.

Die Regelungen der Einbürgerung unterscheiden zwischen Anspruchs- und Ermessenseinbürgerungen. Einen Anspruch auf Einbürgerung haben in der Regel deutschstämmige Personen, die keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, bspw. Aussiedler aus ehemaligen deutschen Gebieten in Osteuropa. Einen unbedingten Rechtsanspruch auf Einbürgerung haben auch Ausländer, die sich seit 15 Jahren rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten und den Lebensunterhalt für sich und ihre Familienangehörigen bestreiten können.

Für alle anderen Ausländer ist die Einbürgerung auf Antrag eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde. Voraussetzung ist auch hier u.a. wieder die Bestreitung des Lebensunterhaltes aus eigenen Mitteln sowie ausreichender Wohnraum. Außerdem dürfen keine Ausweisungsgründe vorliegen. Voraussetzung für einen Antrag auf die Ermessenseinbürgerung sind außerdem ein mindestens zehnjähriger Aufenthalt in der BRD sowie weitere Erfordernisse. Zum Beispiel muß die Einbürgerung „nach wirtschaftlichen und kulturellen Gesichtspunkten im öffentlichen Interesse“ liegen.⁴⁵

Allerdings wurde im NAusIG die „erleichterte Einbürgerung“ geschaffen, die bis 1993 einen Regelanspruch mit Restermessen der Behörden darstellte, dann aber durch das „Gesetz zur Änderung der asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlichen Vorschriften“ im Mai 1993 zu einem Rechtsanspruch wurde. Dieses Recht gilt für zwei Personengruppen:

Für 16- bis 22-jährige Ausländer, wenn sie seit mindestens acht Jahren im Bundesgebiet leben, mindestens sechs Jahre dort eine Schule besucht haben, davon vier Jahre eine allgemeinbildende Schule,⁴⁶ und nicht wegen einer Straftat verurteilt wurden;

⁴² Cornelia Schmalz-Jacobsen/Holger Hinte/Georgios Tsapanos, Einwanderung - und dann? Perspektiven einer neuen Ausländerpolitik, München 1993, S. 65.

⁴³ Ibid., S. 52.

⁴⁴ Alle Angaben beziehen sich auf den Stand von 1995.

⁴⁵ Bundesministerium des Innern: Aufzeichnung zur Ausländerpolitik ... [1998], S. 48.

⁴⁶ Dazu Cornelia Schmalz-Jacobsen/Holger Hinte/Georgios Tsapanos, Einwanderung - und dann? Perspektiven einer neuen Ausländerpolitik, München 1993, S. 65: „... ein Kind, das beispielsweise im Alter von 14 Jahren in die Bundesrepublik nachreist, wird diese Bedingungen nicht erfüllen können - ...“.

und für Ausländer, die bereits länger als fünfzehn Jahre in der BRD leben, den Lebensunterhalt für sich und unterhaltsberechtigten Angehörige ohne Sozial- und Arbeitslosenhilfe[!] bestreiten können und nicht vorbestraft sind.

Eine doppelte Staatsangehörigkeit ist unzulässig, es sei denn, die Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft zu zumutbaren Bedingungen ist nicht möglich (§87 AuslG).

Bewertung:

Seit Beginn der größeren Einwanderungsbewegungen wird in der Bundesrepublik eine restriktive Linie in der Migrationspolitik verfolgt, die sich hauptsächlich aus einwanderungs- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen zusammensetzt und kaum Integrationsansätze enthält. Zunächst war dies noch eine Auswirkung der Rotationserwartung eines groß angelegten „Gastarbeitersystems“. Als sich dann die ungeplante Niederlassung der Migranten abzeichnete, versuchte man, sie in irgendeiner Form zur Rückkehr zu bewegen, eine weitere Einwanderung möglichst gering zu halten und die hier lebenden Migranten ordnungsrechtlich zur Assimilation anzuhalten. Den Migranten werden politische und teilweise auch bürgerliche Rechte verweigert, sie erleben in allen Bereichen Ausgrenzung und Benachteiligung - auf dem Arbeitsmarkt wie auch im Wohnbereich und bei der Ausbildung.

Das Fehlen jeglicher konkreter Integrationskonzepte ist auf das Selbstbild der BRD zurückzuführen, die sich trotz hoher Migrationszahlen noch immer dagegen wehrt, als Einwanderungsland, das sie faktisch ist, bezeichnet zu werden, nicht zuletzt deshalb, weil es in einem Einwanderungsland konsequenterweise integrative Maßnahmen geben müsste. So beschränkt sich die Regierung auf immer stärkere Restriktionen nicht nur der Einwanderungsbestimmungen, sondern auch im Aufenthaltsrecht der Migranten. Obwohl feststeht, daß auch die Bundesrepublik langfristig nicht ohne die weitere Migration von Arbeitskräften auskommen wird, sucht man nach Möglichkeiten, eine weitere Zuwanderung zu verhindern. Allerdings wird sich in einem späteren Abschnitt noch zeigen, daß diese Haltung sehr ambivalent ausgeübt wird und ein ethnisch-kulturelles Diskriminierungsmuster beinhaltet.

Zunächst sei die generelle Haltung der Bundesregierung bspw. im Jahr 1993 anhand eines Zitates dargestellt, das zeigt, in welcher Form hier verschiedene Migrations- und Fluchtphänomene undifferenziert bewertet und vereinheitlicht werden, um die eigene Argumentation für Restriktionen bspw. im Asylrecht und gegen die Anerkennung des Status' „Einwanderungsland“ aufrechterhalten zu können:

„Klose fordert eine 'kulturell ausbalancierte und sozial abgefederte' Einwanderungspolitik. Ich bin mir darüber im klaren, daß der Zuwanderungsdruck nach Deutschland angesichts der bekannten Wanderungsursachen und des Wohlstandsgefälles in Europa und weltweit auch in den nächsten Jahren hoch bleiben wird. Ich bin in der derzeitigen Situation jedoch nicht dafür, eine gezielte Zuwanderungspolitik zu entwickeln, sondern wir müssen vorrangig die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates durch die Verhinderung des Mißbrauchs des Asylrechtes sicherstellen. Die demographischen Probleme werden nur teilweise durch eine begrenzte Zuwanderung ausgeglichen werden können.“ So der Fraktionsvorsitzende der CDU, Wolfgang Schäuble, in der Süddeutschen Zeitung vom 16./17.01.1993.

In der Bundesrepublik wird seit langem verkannt, daß gerade ohne eine geregelte Zuwanderungspolitik die Zahl der illegalen Einwanderer und solcher, die eigentlich Arbeitsmigranten sein wollen, aufgrund der Einwanderungssperren aber über das Flüchtlingsrecht die Einreise versuchen, immens erhöht wird. Je höher aber die Zahl illegaler Migranten, desto unregulierbarer wird die Situation.⁴⁷ Die Zahl der schutzbedürftigen Menschen indes wird sich auch durch neue bundesdeutsche Grenzwälle nicht verringern. Thränhardt [1994] bezeichnet denn auch m.E. treffend die Migrationspolitik der Bundesrepublik Deutschland als ein „permanentes Provisorium“.⁴⁸

Nicht zuletzt aus diesen Gründen haben Rassismus und Xenophobie Ausmaße wie in kaum einem anderen europäischen Aufnahmestaat angenommen.

Weiteres Indiz für die Verweigerung einer angemessenen Integrationspolitik ist die geringe Unterstützung des für solche Aufgaben eigentlich zuständigen Amtes des Ausländerbeauftragten der Bundesregierung. Mit einem jährlichen Etat von DM 100.000 und 15 Mitarbeitern ist es kaum möglich, angesichts der kritischen Situation positive Maßnahmen wirkungsvoll durchzuführen. Die Ausländerbeauftragte Liselotte Funcke trat nach zehnjähriger Amtszeit am 15.07.1991 von ihrem Amt zurück und begründete dies mit dem mangelnden Interesse und der mangelnden Unterstützung von seiten ihres Arbeitgebers - der Bundesregierung.

Bezüglich der Situation am Arbeitsmarkt und des Bedarfs an ausländischen Arbeitskräften läßt sich die Haltung der Bundesrepublik als paradox bezeichnen:

Daß jetzt schon ein Bedarf an ausländischen Arbeitskräften besteht, zeigt sich daran, daß 1991 mehr als 74.000 Arbeitsmigranten mit Werkverträgen - also vorübergehend - und zusätzlich ca. 200.000 Saisonarbeiter auf Baustellen in der BRD mit Genehmigung der Bundesregierung tätig waren. 1992 war die Situation ähnlich. Die Regierung hat bei die-

⁴⁷ „Für sie wäre gerade eine 'gezielte Zuwanderungspolitik' unbedingt nötig, um nicht dem quasi naturgesetzlichen Schwan-
ken von Wanderungs- und Fluchtwellen ausgeliefert zu sein, denen gegenüber - um in der Metapher zu bleiben - nur
noch Schutzdämme zu helfen scheinen.“ Bernhard Blanke, Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, Opla-
den 1993, S. 20.

⁴⁸ Thränhardt, a.a.O., S. 56.

sen Werkverträgen eine Kontingentierung eingeführt, die jedoch nicht eingehalten wird.⁴⁹ Die meisten dieser Werkvertragsarbeitnehmer kommen aus osteuropäischen Staaten. Hier läßt sich erkennen, daß man augenscheinlich dabei ist, eine neue industrielle Reservearmee aufzubauen, diesmal jedoch mit festen Rotationsvorschriften und noch dazu aus kulturell-ethnisch „genehmeren“ Herkunftsländern.

Gleichzeitig aber - und hier wird das Paradoxon bzw. die Unglaubwürdigkeit der bundesdeutschen Politik deutlich - traf die Bundesanstalt für Arbeit folgende Feststellungen:

„Damit beläuft sich allein die Zahl der allgemeinen Arbeitserlaubnisse auf knapp eine Million. Diese Entwicklung ist angesichts der hohen Arbeitslosigkeit ... nicht länger hinzunehmen. Auch wegen der notwendigen Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs ist es erforderlich, durch eine konsequente Prüfung des Vermittlungsvorrangs nach §19 Abs.1 Satz 2 AFG die Beschäftigungsmöglichkeiten für Leistungsbezieher stärker zu nutzen.“

„Der aufgezeigten Entwicklung bei der Arbeitserlaubniserteilung ist durch eine konsequente und intensive Arbeitsmarktprüfung vor Erteilung der allgemeinen Arbeitserlaubnis sowohl für eine erstmalige und erneute Beschäftigung als auch für die Fortsetzung der Beschäftigung beim gleichen Arbeitgeber entgegenzuwirken.“⁵⁰

⁴⁹ Ibid: „Statt der 78.000 zugestanden Werkvertragsarbeitnehmer werden aufgrund von Mehrfachbenutzung von Kontingenten und andere Mißbräuche bis zu 600.000 Arbeitnehmer in Deutschland vermutet, und zwar zum großen Teil ohne Sozialversicherung, mit minimaler Bezahlung...“.

⁵⁰ Rundschreiben der BfA vom 05.03.1993 an alle Dienststellen über die Erteilung von Arbeitserlaubnissen.

Österreich

Migrationsentwicklung und -politik

Österreichs Bevölkerungsentwicklung wird seit langem durch Zu- und Abwanderungen bestimmt, wobei die Zuwanderung den größeren Anteil hat. So leben ca. 500.000 Österreicher im Ausland, während ca. 16% der heute 8 Millionen Einwohner nicht in Österreich geboren sind, und es zusätzlich eine große Anzahl eingebürgerter Zuwanderer bzw. deren Nachfahren gibt.⁵¹ Auch aus der Betrachtung der Wanderungssalden ergibt sich die Schlußfolgerung, daß Österreich faktisch ein Einwanderungsland ist. So betrug die Bruttozuwanderung im Durchschnitt jährlich 20.000 bis 25.000 Personen, und der jährliche positive Wanderungssaldo ergibt eine Zuwanderung von durchschnittlich 15.000 Personen.⁵² Der Anteil der ausländischen an der Gesamtbevölkerung belief sich 1992 auf 6,6% oder 517.700 Personen.⁵³

Trotz dieser Fakten sieht sich Österreich nicht als Einwanderungsland. Die Arbeitsmigranten werden noch immer als „Gastarbeiter“ gesehen, und Flüchtlinge betrachtet man häufig als „Durchwanderer“. Aufgrund dieser Einschätzung wurde bisher auch keine allgemeine Migrations- und Integrationspolitik entwickelt. Die Migranten unterliegen den Reglementierungen des „Aufenthaltsgesetzes“.

Entwicklungen seit 1945

Sondergruppen

Im Zeitraum von 1945 bis 1950 wurden in Österreich ca. 400.000 „Volksdeutsche“ und andere Flüchtlinge aus osteuropäischen Regionen aufgenommen, die ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhielten. Ferner reisten zwischen 1973 und 1989 rund 250.000 jüdische Emigranten aus der Sowjetunion ein, die aber meist nur vorübergehend in Österreich blieben und dann in ein anderes Aufnahmeland weiterreisten. Diejenigen, die sich in Österreich niederließen, wurden integriert und zum großen Teil auch eingebürgert. Eine weitere „Durchreisegruppe“ bestand aus ca. 45.000 DDR-Flüchtlingen, die über Ungarn und Österreich in die BRD einreisten.

Ausländische Arbeitskräfte

Mit den sechziger Jahren begann auch in Österreich die zunächst staatlich geregelte Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte. Es wurden Anwerbeabkommen mit Spanien (1962) und der Türkei (1964) getroffen.

⁵¹ Heinz Faßmann/Rainer Münz, Österreich, in: Heinelt [1994], S. 302 ff., hier S. 302.

⁵² Ibid., S. 303.

⁵³ Bundesministerium des Innern (Hrg.): Aufzeichnung zur Ausländerpolitik ... , März 1998, S. 11.

Als während der Rezessionsphase der siebziger Jahre die Wirtschaftsentwicklung stagnierte, kam es zu einem Rückgang der Ausländerbeschäftigung. Trotzdem wurde kein Anwerbestop verkündet.

Österreich ging vom Rotationsprinzip als Grundlage der Ausländerbeschäftigung aus, aber nicht nur die besseren Lebensperspektiven der Arbeitsmigranten, die diese dazu veranlaßten, in Österreich zu bleiben, machten dieses Modell zunichte. Auch die Unternehmer hatten wenig Interesse an einer hohen Fluktuation ausländischer Arbeitskräfte, die durch ständige Neuanlernung höhere Kosten verursacht hätte.

Noch in den späten achtziger Jahren wurde trotz hoher Flüchtlingszahlen und eines relativ hohen Ausländeranteils sowie einer hohen Zahl illegaler Einwanderer weiteren ausländischen Arbeitskräften die Einreise gestattet. 1990 erfolgte eine Legalisierungsaktion für illegal Beschäftigte, von der nur 29.098 Personen Gebrauch machten. Grund für die geringe Inanspruchnahme war, daß nur solche illegalen Arbeitnehmer eine Arbeitsgenehmigung beantragen konnten, die zumindest polizeilich gemeldet waren, der Großteil illegaler Einwanderer war damit von der Legalisierung ausgeschlossen. Erst 1991 legte man eine staatlich fixierte Obergrenze von 308.000 beschäftigten oder arbeitslosen Drittstaatsangehörigen auf dem heimischen Arbeitsmarkt fest, um den weiteren Zugang zu beschränken.

Gegenwärtig sind ca. 80% der ausländischen Arbeitnehmer als Hilfsarbeiter und angelernte Arbeitskräfte tätig. Sie üben zum Teil gefahrgeneigte Arbeiten aus, und ihre Beschäftigungssituation unterliegt starken saisonalen Schwankungen. Da bei einem Verlust des Arbeitsplatzes auch die Entziehung der Aufenthaltserlaubnis droht, befinden sich diese Arbeitnehmer in einer sehr unsicheren Situation.

Nur ca. 20% der Arbeitskräfte aus Drittstaaten sind im Rahmen sogenannter Branchenkontingente beschäftigt: Je nach Arbeitsmarktlage werden für gewisse Branchen Kontingente zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte festgelegt und Beschäftigungsbewilligungen entweder individuell, d.h. dem jeweiligen Arbeitgeber zur Beschäftigung einer bestimmten Person, oder generell als Arbeitsgenehmigung erteilt.

Ein neues ausländerrechtliches Gesetz von 1992 unterschied sich von den restriktiven Neuregelungen der anderen westeuropäischen Einwanderungsländer dadurch, daß es sich bei der Einschränkung der Einreisemöglichkeiten nicht - wie es z.B. in der BRD Grundlage ist - an ethnisch-nationalen Gesichtspunkten orientierte, sondern eine generelle Obergrenze der Bruttozuwanderung festlegte, wie es bspw. in den USA auch geschieht. Ferner erhielten alle Migranten, die sich länger als fünf Jahre legal in Österreich aufhielten, eine Perspektive auf eine Daueraufenthaltserlaubnis. Dies könnte nun als ein erster Schritt Österreichs gewertet werden, die dauerhafte Niederlassung von Migranten zu akzeptieren und die Politik daran auszurichten. Außer der verbesserten Möglichkeit auf

einen Daueraufenthalt wurden aber keine anderweitigen Verbesserungen der Situation der Migranten durchgeführt. Es gilt nach wie vor das Primat der Inländerbeschäftigung, die Zuwanderer haben kein Wahlrecht und sind beim Zugang zu öffentlichen Leistungen benachteiligt.

Mitte der neunziger Jahre lebten rund 600.000 Ausländer legal in Österreich sowie ca. 70.000 Kriegsflüchtlinge aus Bosnien, denen ein temporärer Aufenthalt zugestanden wurde. Trotzdem finden noch immer keine Integrationsmaßnahmen statt.

Die Reaktion auf illegale Einwanderung zeichnet sich durch zunehmende Härte aus: Seit Anfang 1991 hat Österreich Angehörige des Bundesheeres an den Grenzen postiert, die viele der illegalen Einwanderungsversuche vereiteln und die Personen aufgreifen.

Ausländerpolitik und -recht (Stand 1995)

Einreise und Aufenthalt

Seit dem 27.05.1992 gilt ein neues Aufenthaltsgesetz, nach dem sich sämtliche ausländerrechtliche Regelungen bestimmen. Es unterteilt Zuwanderer in verschiedene Kategorien und stellt unterschiedliche Anforderungen für ihre Einreise und ihren Aufenthalt: Bürger aus Staaten der EU und der EFTA genießen Freizügigkeit und haben ein Niederlassungsrecht. Sie benötigen weder eine Zuwanderungsbewilligung für längere Aufenthalte, noch eine Arbeitserlaubnis. (Dies galt bereits vor dem Beitritt Österreichs zur EU im Jahre 1995). Ähnliches gilt für Angehörige internationaler Organisationen mit Sitz in Österreich, reproduzierende Künstler und anerkannte Flüchtlinge.

Für die Einreise anderer Drittstaatenangehöriger gilt eine Kontingentierung. Die Obergrenze der jährlich zulässigen Einwanderung wird in Absprache mit den Bundesländern nach einer Anhörung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, des Städtebundes und des Gemeindebundes sowie des Wirtschaftsforschungsinstitutes festgelegt.⁵⁴ Bürgerkriegsflüchtlinge und andere aus humanitären Gründen aufgenommene Personen fallen nicht unter die Kontingentierung.

Ein Antrag auf eine erstmalige Aufenthaltsbewilligung im Rahmen des Kontingentes ist nur vom Ausland aus möglich, es sei denn, es handelt sich um die erstmalige Beantragung für ein in Österreich geborenes Kind. Priorität bei der Auswahl der Erteilung haben ausländische Ehepartner, minderjährige Kinder und - in Ausnahmefällen - die Eltern oder Schwiegereltern der bereits in Österreich lebenden ausländischen Bürger, sowie Arbeitskräfte, die über benötigte Qualifikationen verfügen. Im Falle eines Arbeitskräftebedarfs auf dem inländischen Arbeitsmarkt, der nicht durch einheimische Arbeitnehmer gedeckt werden kann, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Möglichkeit, neben

der Kontingentquote Beschäftigungsbewilligungen für saisonal befristete Tätigkeiten zu erteilen.

Eine weitere Voraussetzung für die Einreise ist neben der erteilten Aufenthaltsbewilligung der Nachweis, den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln finanzieren zu können und über Wohnraum zu verfügen. Eine Arbeitserlaubnis kann nach der Einreise beantragt werden, wird aber ebenfalls nur limitiert erteilt.

Bei einer erstmaligen Erteilung gilt die Aufenthaltsbewilligung für zunächst sechs Monate und kann dann um weitere sechs Monate, nach einem Jahr Aufenthalt um zwei Jahre verlängert werden. Voraussetzung für eine Verlängerung ist aber, daß weiterhin ein Arbeitsplatz vorhanden und der Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln gesichert ist. Für den Fall der Arbeitslosigkeit droht die Ausweisung, die gleichzeitig auch für alle Familienangehörigen angeordnet werden kann.

Nach fünf Jahren Aufenthalt kann eine unbefristete Aufenthaltsbewilligung beantragt werden.

Die Erteilung der Arbeitserlaubnis ist - wie oben bereits erwähnt - ebenfalls limitiert und erfolgt in unterschiedlichen Abstufungen je nach Aufenthalts- und Beschäftigungsdauer.

Von 1990 bis 1992 sollte die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte nicht mehr als 10% des einheimischen Potentials betragen (dies wären 310.000 beschäftigte oder trotz Arbeitslosigkeit nicht ausgewiesene Personen gewesen).⁵⁴ Dieses Limit wurde allerdings nicht erreicht. Im darauffolgenden Jahr durften dann nicht etwa mehr ausländische Arbeitskräfte einreisen, sondern die Obergrenze wurde auf 9% des inländischen Arbeitskräftepotentials herabgesetzt. Die Verteilung der zulässigen Bewilligungen erfolgt zu 90% nach einem festen Schlüssel durch die Bundesländer, die restlichen 10% stehen dem Bundesminister für Arbeit und Soziales für Bedarfserteilungen zur Disposition, was auch bedeutet, daß nicht alle unbedingt verteilt werden.

Bei einer erstmaligen Erteilung ist die Arbeitsbewilligung befristet und auf bestimmte Branchen oder sogar einen bestimmten Betrieb eingeschränkt gültig, sie kann immer wieder verlängert werden. Erst nach mehreren Jahren Berufstätigkeit mit Beschäftigungsbewilligung erhält der Arbeitnehmer eine zweijährige Arbeitserlaubnis, die aber nur im jeweiligen Bundesland Gültigkeit besitzt, also immer noch räumlich beschränkt ist, auch wenn er nun den Arbeitgeber wechseln darf. Erst nach fünf Jahren Beschäftigung innerhalb der vorangegangenen acht Aufenthaltsjahre bekommt der Arbeitnehmer einen sogenannten „Befreiungsschein“, der es ihm ermöglicht, seinen Arbeitsplatz/-ort frei zu wählen.

⁵⁴ Ibid., S. 313: Für 1993 waren 20.000 legale Zuwanderer (inkl. in Österreich geborener Ausländerkinder) vorgesehen; für 1994: 26.300 (14.900 „echte“ Zuwanderer, 11.400 Ausländerkinder), dazu 7.000 Beschäftigungsbewilligungen für Saisonarbeiter.

⁵⁵ Ibid., S. 315.

Familiennachzug

Ein Anrecht auf Familiennachzug hat ein Drittstaatenangehöriger erst nach mindestens zwei Jahren legalem Aufenthalt in Österreich. Für Ehepartner gilt das Erfordernis, daß die Ehe mindestens ein Jahr Bestand haben muß, bevor der Nachzug gestattet wird. (Härtefälle können anders geregelt werden). Voraussetzung für die Genehmigung ist aber immer, daß die Limitierung des Kontingents für erstmalig erteilte Aufenthaltsbewilligungen noch nicht überschritten ist.

Die Möglichkeit des Familiennachzugs wird unterschiedlich genutzt: Migranten aus weit entfernten Ländern wie bspw. der Türkei machen meist davon Gebrauch, sobald es möglich ist, während Migranten aus Ländern, die in geringerer räumlicher Distanz zu Österreich liegen und denen daher auch Besuche möglich sind, meist erst später die Familienzusammenführung beantragen.

Einbürgerung

Ein Antrag auf Einbürgerung kann erst nach zehn Jahren nachgewiesener ununterbrochener Niederlassung in Österreich gestellt werden. Das Verfahren ist dann allerdings weitgehend unproblematisch.

Bewertung:

Die Migranten der Nachkriegszeit und die Flüchtlinge des „Kalten Krieges“, die in Österreich Aufnahme fanden, sind inzwischen weitgehend integriert. Viele von ihnen haben die österreichische Staatsangehörigkeit angenommen, sind im Staatsdienst oder auf anderen gehobenen Positionen tätig - sind also nicht mehr Angehörige einer zugewanderten Minderheit, sondern gehören zur Gesellschaft, mit gleichen Rechten und Pflichten. Eine privilegierte Stellung haben auch Zuwanderer aus den EFTA- und EU-Staaten sowie aus den USA. Auch hier gibt es keine nennenswerten diskriminierenden Situationen.

Für die übrigen Zuwanderer allerdings stellt sich die Situation anders dar. Neben einer ethnischen Segmentierung des Arbeitsmarktes, in dessen Rahmen die Minderheitenangehörigen auf der unteren Skala der Tätigkeitsbereiche stehen, gibt es institutionalisierte Formen einer Diskriminierung in der Art, daß Migranten in einem sehr unsicheren Status leben müssen.

Wie bereits erwähnt, ist die Aufenthaltsbewilligung von einem Arbeitsplatz abhängig, d.h., daß eine Person beim Verlust der Arbeitsstelle auch ihre Aufenthaltsgenehmigung verliert und ausreisen muß. Diskriminierend ist dies nicht nur aufgrund der dahinter erkennbaren Haltung, Menschen als reine Produktionsfaktoren zu betrachten, derer man sich bei Bedarf bedienen oder auch wieder entledigen kann, sondern auch, weil diese Regelung - da Ansprüche gegen einen Staat vom Ausland aus nur schwer geltend zu machen sind, bzw. Ansprüche bei einer Ausreise aus einem Staat verloren gehen - bedeuten kann, „daß etliche nicht-privilegierte Zuwanderer zwar Steuern und Sozialversicherungsbeiträge be-

zahlen, aber einen Teil ihrer sozialrechtlichen Ansprüche im Ernstfall nicht geltend machen können“.⁵⁶

Andere Härten können durch die Verknüpfung von Aufenthaltserlaubnis und Arbeitsplatz entstehen, wenn ein Drittstaatsangehöriger, der bereits seit langem in Österreich lebt und arbeitet, bspw. aufgrund einer Fristversäumnis oder aus anderen Gründen vorübergehend das Land verlassen muß: In diesem Zeitraum kann er sehr leicht seinen Arbeitsplatz oder/und seine Wohnung verlieren, so daß ihm eine erneute Einreise nach Österreich gar nicht mehr gestattet wird - ganz gleich, wo der eigentliche Lebensmittelpunkt ist. Die Geltung von Arbeitserlaubnissen zunächst nur für einen bestimmten Arbeitgeber und danach für einen gewissen Zeitraum weiterhin nur für einen bestimmten Ort / ein bestimmtes Bundesland bedeutet, daß für Migranten die Gefahr der Arbeitslosigkeit wesentlich höher ist, als bei anderen Arbeitnehmern, denn bspw. im Falle eines Konkurses verlieren diese zwar ihren Arbeitsplatz, ein Arbeitsmigrant jedoch unter Umständen auch noch die Aufenthaltsberechtigung.

Bezüglich der Quotierung der Einwanderung werfen Faßmann / Münz [1994] eine interessante, wenn auch eher theoretische Frage auf, da anzunehmen ist, daß sich bei der Lösung des Problems doch eine humane Regelung finden wird: „Problematisch ist auch die Anrechnung neugeborener Ausländerkinder auf die Einwanderungsquote. Was passiert, wenn die Quote des laufenden Jahres bereits ausgeschöpft ist?“⁵⁷

Institutionalisierte Diskriminierung also vor allem im Arbeitsbereich, ethnische Benachteiligungen auf dem Wohnungsmarkt - die Alltagserfahrung der Migranten in Österreich ist von Diskriminierung geprägt. Eine Integrationspolitik ist nicht zu erkennen, dafür aber eine ständige Verschärfung der einreise- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen. Damit liegt Österreich in dem Trend, der sich bei seinen neuen Partnern seit 1995 - den EU-Staaten - ebenfalls seit langem abzeichnet.

⁵⁶ Ibid., S. 314.

⁵⁷ Ibid.

Schweden

Migrationsentwicklung und -politik

Schweden hat seit 1945 fast ununterbrochen Migrationsbewegungen zu verzeichnen und unterliegt dadurch einem ständigen Wandel der Bevölkerungsstruktur. Zwischen 1944-78 kam es zu einem Bevölkerungszuwachs um 45% allein durch Zuwanderung. Mitte der neunziger Jahre lebten ca. 8 Mio Menschen in Schweden, davon ca. 1 Mio Migranten und ihre Nachkommen, der „Ausländeranteil“ betrug also 12,5 % der Gesamtbevölkerung.

Eine Sondergruppe der Migranten sind finnische Staatsbürger, die aufgrund des Nordischen Arbeitsmarktes (Nordic Labour Market, NLM) seit 1954 Freizügigkeit genießen. Während der fünfziger Jahre machten sie den größten Anteil der Nettomigration von 106.000 Personen aus.

Mitte der sechziger Jahre begann auch in Schweden die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte - hier allerdings nicht durch ein staatlich organisiertes System, sondern direkt durch Firmen - in den Anwerbestaaten Jugoslawien, Griechenland und der Türkei. Gegen Ende der sechziger Jahre hatte die Zuwanderung ihren Höhepunkt erreicht: Die Höhe der Nettomigration belief sich auf 235.000 Personen, allerdings waren dabei finnische Migranten überdurchschnittlich hoch vertreten.

Nach 1971 kam es zu einem Rückgang der Zuwanderung, und Schweden begann, rechtliche Verfestigungen und Integrationsmaßnahmen für die Migranten zu schaffen. So wurden 1973 die Arbeitgeber dazu verpflichtet, ausländischen Arbeitskräften bezahlten Urlaub für den Besuch eines staatlich finanzierten schwedischen Sprachkurses von 240 Stunden zu gewähren. Mit Beginn der Integrationsmaßnahmen begann allerdings auch eine restriktive Politik gegenüber potentiellen Neuzuwanderern. Die Einreisebestimmungen wurden erheblich verschärft. 1975 erging dann ein Gesetz, das die Integration der im Land lebenden ausländischen Mitbürger zum Ziel hatte. Gleichberechtigung und die freie Wahl der kulturellen Identität sollten gesichert und die Kooperation und Solidarität der gesamten schwedischen Bevölkerung erreicht werden. Zur Organisation der entsprechenden Maßnahmen errichtete man einen speziellen Verwaltungsapparat. Um die „Wahrung der kulturellen Identität“ zu ermöglichen, wurden Migrantenorganisationen mit jährlich ca. 4 Mio US-Dollar staatlich subventioniert, und es gab noch weitere Integrationsmaßnahmen, die von den Einwanderern in Anspruch genommen werden konnten. Insgesamt betrachtet waren die siebziger Jahre die Phase der Niederlassung und Familienzusammenführung. Legale Neuzuwanderung gab es aufgrund der restriktiven Einreisebestimmungen kaum noch, der Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung ergab sich in erster Linie durch Familiennachzug und Geburten, wurde aber durch die großzügige Einbürgerungshandhabung weitgehend kompensiert. Weiterhin kam es aber natürlich auch

in Schweden zu illegalen Einwanderungsbewegungen, bei den meisten illegalen Zuwanderern wurde der Status jedoch legalisiert. So entwickelte sich Schweden während dieser Phase allmählich von einer ethnisch und linguistisch homogenen zu einer Gesellschaft multikultureller Ausgestaltung.

Schwedens Migrationspolitik hatte nie auf dem Rotationsprinzip basiert, man war von einer dauerhaften Niederlassung der Arbeitsmigranten ausgegangen und führte nach der spontanen Einwanderung der fünfziger und sechziger Jahre lediglich strengere Einreisebestimmungen ein. Auch die schwedische Politik beruht auf dem Grundsatz, eine Integration der ausländischen Wohnbevölkerung sei leichter zu erreichen, wenn man die Höhe der Zuwanderung begrenze.

Gegenwärtig steigt die Zahl der Flüchtlinge aus nicht-europäischen Ländern, und es findet noch immer Familiennachzug statt. Die momentanen Hauptherkunftsländer sind Lateinamerika, Chile, Vietnam, der Iran und die Türkei (von dort kommen in erster Linie Angehörige der christlichen Minderheit der Assyrier).

Auch die Arbeitsmigration ist noch möglich. Sie basiert heute auf einem Regelsystem, welches auf die Bedürfnisse des schwedischen Arbeitsmarktes ausgerichtet ist. Sofern sich für einen Arbeitsplatz keine Arbeitskraft aus dem Inland findet, kann ein Arbeitsuchender aus einem anderen Land eine Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung erhalten. Aufgrund dieser Regelung werden gegenwärtig ca. 200-300 Personen pro Jahr aufgenommen. Prognosen gehen von einem steigenden Arbeitskräftebedarf aus.

Ausländerpolitik und -recht (Stand 1995)

Einreise und Aufenthalt

Bürgern skandinavischer Staaten wird die Einreise für einen längeren Aufenthalt problemlos gestattet. Für Bürger der EU-Staaten gelten seit dem Beitritt Schwedens 1995 die EU-Vertragsbedingungen, also Freizügigkeit und ein Niederlassungsrecht. Ansonsten richtet sich die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach der beruflichen Qualifikation des Antragstellers und den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes.

Während des ersten Aufenthaltsjahres erhalten Zuwanderer eine befristete Arbeitserlaubnis, die nur für einen bestimmten Arbeitsplatz gilt. Nach Ablauf dieses Jahres gilt die Arbeitserlaubnis unbefristet und kann für jegliche Tätigkeit in Anspruch genommen werden.

Seit 1976 erhalten Migranten nach drei Jahren Aufenthalt das aktive und passive Wahlrecht für Kommunal- und Regionalwahlen, auch das Parlamentswahlrecht ist immer wieder in der Diskussion, stößt allerdings auf großen Widerstand der bürgerlichen Parteien.

Familiennachzug

Die Familienzusammenführung ist liberal geregelt. Das Recht auf Nachzug gilt für alle Familienangehörigen der direkten Verwandtschaftslinie, umfaßt also sowohl Kinder als auch Eltern und Großeltern. Ferner gibt es in Schweden bezüglich der Ehepartnereinwanderung eine für Westeuropa einmalige Regelung: Die „Kernfamilie“ umfaßt nicht nur die Ehepartner, sondern auch Lebensgefährten aus einer eheähnlichen Gemeinschaft. Der Familiennachzug machte Anfang der neunziger Jahre 40% der gesamten Einwanderung aus anderen als den nordischen Staaten aus, 1989 machten z.B. ca. 18.000 Personen von ihrem Nachzugsrecht Gebrauch.⁵⁸

Einbürgerung

Auch die Einbürgerungspolitik in Schweden ist durch eine liberale Haltung gekennzeichnet. Finnische Migranten und Angehörige anderer skandinavischer Staaten können bereits nach zwei Jahren Aufenthalt eine Naturalisierung beantragen, Migranten aus anderen Herkunftsländern nach fünf Jahren. In Schweden geborene Kinder und die Ehepartner schwedischer Staatsbürger werden auf Antrag sofort eingebürgert.

Bewertung:

Da man in Schweden nie das Rotationsprinzip zur Grundlage der Arbeitsimmigration machte, sondern von der Niederlassung eines großen Teils der Migrantenpopulation ausging, entwickelte man hier frühzeitig entsprechende migrations- und integrationspolitische Regelungen. Die Basis der Politik ist allerdings auch hier von dem Kerngedanken bestimmt, die Integration der in Schweden lebenden Angehörigen ethnischer Minderheiten sei nur erfolgreich zu bewältigen, wenn man gleichzeitig die Einwanderungszahl beschränke. Dementsprechend ist heute die Arbeitsmarktsituation ausschlaggebend für die Erteilung neuer Einreisebefugnisse.

Allerdings führte Schweden, im Gegensatz zu anderen Staaten, die dem gleichen Prinzip der Einreisebeschränkung zur Integration folgen, tatsächliche systematische Eingliederungsversuche durch, die dazu geführt haben, daß Migranten in viel geringerem Maße als in anderen Staaten Diskriminierung und Rassismus ausgesetzt sind. Die Grundlagen der Integration sind auch liberale Regelungen im Familiennachzug und bei der Einbürgerung. Migranten können an politischen Entscheidungen partizipieren, denn sie haben ein kommunales und regionales aktives sowie passives Wahlrecht.

Aber auch in Schweden sind gegenläufige Entwicklungen zu erkennen: Die Akzeptanz von Migranten sinkt in Teilen der Bevölkerung, und auch in Lebensbereichen wie Arbeit und Wohnen nehmen diskriminierende Verhaltensweisen zu. Auch das bisher als weitge-

⁵⁸ Ministerium für Arbeit Schweden, Eine integrierte Flüchtlings- und Immigrationspolitik. Eine Skizze von einem interministeriellen Gremium, Stockholm 1990, S. 32.

hend erfolgreich bewertete schwedische Modell scheint also nicht mehr zu funktionieren. Ferner werden sich aufgrund des Beitritts zur EU vermutlich weitere Restriktionen für Migranten ergeben, da auch Schweden seine Politik und sein Ausländer-/Asylrecht an die restriktiven Planungen der anderen Vertragsstaaten anpassen müssen, um nicht zum attraktiveren Aufnahmeland und damit zum Ziel verstärkter illegaler Einwanderung und erhöhter Flüchtlingszahlen zu werden.

Frankreich

Migrationsentwicklung und -politik

Frankreich hat relativ große Einwanderungsbewegungen zu verzeichnen. Zunächst kamen neben anderen Arbeitsmigranten Bewohner der ehemaligen französischen Kolonien ins Land, für die zu Beginn bevorzugende Regelungen galten. Bis Ende der sechziger Jahre unterlagen sie keinerlei Einreisebeschränkungen, so daß sich eine große Migrantenpopulation herausbildete. Bis 1970 reisten 600.000 Algerier, 140.000 Marokkaner, 90.000 Tunesier sowie weitere Arbeitsmigranten aus Westafrika, Senegal, Mali und Mauritien ein. Ferner kamen Migranten aus den als französisches Staatsgebiet geltenden Überseedepartements Guadeloupe, Martinique und Réunion, deren Einwanderung nicht registriert wurde; Schätzungen gehen von ca. 250.000 bis 300.000 Migranten aus diesen Gebieten bis 1972 aus, was ungefähr ein Viertel der Gesamtbevölkerung dieser Departements ausmachte.⁵⁹

Für Algerier galten auch nach der Unabhängigkeit ihres Staates noch keine Einwanderungsbeschränkungen. Sie hatten bis auf politische Partizipationsrechte die gleichen Rechte wie französische Staatsbürger. 1968 schlossen Frankreich und Algerien ein bilaterales Abkommen, das für algerische Staatsbürger in Frankreich eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis von fünf oder in Einzelfällen auch zehn Jahren vorsah. 1973 verhängte Algerien einen Auswanderungsstop wegen des wachsenden Rassismus gegen Algerier in Frankreich, hob diese Restriktionen aber nach weiteren Abkommen mit Frankreich in den Jahren 1983 und 1985 wieder auf. 1985 wurde dem Vertrag von 1968 eine zusätzliche Klausel eingefügt, die Algeriern eine bevorzugte Aufenthaltserlaubnis in Frankreich zugestand.

Die Arbeitsmigration von Bürgern aus anderen Staaten als den ehemaligen Kolonien erfolgte ab 1945 staatlich organisiert durch eine Anwerbeorganisation, dem „Office National d'Immigration“ (ONI), bei dem die Arbeitgeber gegen Zahlung einer Gebühr die Vermittlung ausländischer Arbeitskräfte beantragen konnten. ONI war ausschließlich für europäische Migranten zuständig und besaß ein rechtlich abgesichertes Anwerbungsmonopol, welches jedoch in der Praxis schon ab Ende der vierziger Jahre aufgrund hoher illegaler Einwanderungszahlen bedeutungslos wurde.⁶⁰

Frankreich schloß Anwerbeabkommen mit südeuropäischen Staaten wie bspw. Italien. Aufgrund der uneffektiven Arbeitsweise von ONI konnte der Bedarf an Arbeitskräften jedoch nicht gedeckt werden, so daß man die in den sechziger Jahren beginnende spontane Arbeitsmigration aus Spanien, Portugal, Jugoslawien und der Türkei tolerierte. Insbesondere bei den portugiesischen Migranten verknüpften sich wirtschaftliche und politische

⁵⁹ Stephen Castles, Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987, S. 54.

Motive: Die portugiesische autoritäre Diktatur unter Salazar und Caetano verweigerte den portugiesischen Bürgern die Ausreise und stellte ihnen keine Pässe aus, so daß ihnen meist nur die illegale Einreise nach Frankreich möglich war.

Insgesamt verzeichnete Frankreich von 1945 bis 1974 eine anhaltende Arbeitsmigration mit Höhepunkten in den späten vierziger Jahren, 1956-58, 1964/65 und 1969/70. Laut ONI kamen im Zeitraum von 1946-70 insgesamt 2 Mio Arbeitsmigranten sowie 690.000 Familienangehörige nach Frankreich. Die Struktur der Migrantenpopulation veränderte sich: Waren es gegen Ende der sechziger Jahre hauptsächlich noch Italiener und Spanier gewesen, die nach Frankreich einwanderten, so kamen in der Folgezeit immer mehr Arbeitsuchende aus Afrika und der Türkei. Ihr Anteil an der Migrantenpopulation hatte sich schließlich von 28% im Jahre 1969 auf 40% im Jahre 1983 gesteigert.

Die ausländischen Arbeitskräfte konzentrierten sich vor allem in un-/angelernten Tätigkeiten und in der Landwirtschaft, wo zusätzlich Saisonarbeiter beschäftigt wurden.

Frankreich rechnete - im Gegensatz zu anderen Anwerbestaaten - mit der Niederlassung eines Teils der Arbeitsmigranten, und aufgrund der niedrigen Geburtenrate war dies sogar erwünscht. Selbst illegale Einwanderer erhielten bei Nachweis eines Arbeitsplatzes oft nachträglich eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis. Bis 1970 wanderten mehr als 3 Millionen Migranten nach Frankreich ein, sie stellten also über 6 % der Gesamtbevölkerung. Dazu gehörten rund eine Million Nichteuropäer.

Bis 1973 war die Migrationspolitik von einer Laissez-Faire-Haltung geprägt. Zeitgleich mit dem Einsetzen der Rezession in Westeuropa begann die Niederlassungsphase einer großen Zahl von Arbeitsmigranten der „ersten Stunde“. Auch fand weiterhin eine hohe unkontrollierte Einwanderung statt, zu diesem Zeitpunkt gingen Schätzungen davon aus, daß ca. 90% aller Einwanderer illegal einreisten. Politische Konzepte zur Integration existierten nicht, es gab soziale Probleme, aufgrund des Wohnungsmangels bildeten sich Barackenstädte heraus (die sogenannten „Bidonvilles“), und zwangsläufig traten starke soziale Spannungen auf. Rassismus, Ausländerfeindlichkeit und faschistische Tendenzen verbreiteten sich rasch in der einheimischen Bevölkerung. Es bestand die Tendenz zu einer Art Selektion zwischen „guten“ und „schlechten“ Einwanderern: Die europäischen Arbeitskräfte waren weiterhin auch dauerhaft willkommen, denn sie sollten die Geburtenrate anheben. Afrikanische Migranten aber waren nur als kurzzeitige Arbeitskräfte erwünscht.

Als Reaktion auf den gesteigerten Problemdruck verkündete die Regierung 1974 einen Einwanderungsstop und formulierte dann erstmals eine detaillierte Ausländerpolitik. Seitdem können nur noch bestimmte Ausländergruppen mit einer dauerhaften Perspektive nach Frankreich einreisen: Migranten im Zuge der Familienzusammenführung, Arbeits-

⁶⁰ 1948 erfolgten 26%, 1968 schon 82% der Einreisen illegal oder mit Touristenvisa; vgl. Castles [1987], S. 53.

kräfte aus anderen EU-Mitgliedstaaten, Ausländer im Rahmen besonderer einwanderungsrechtlicher Regelungen (jährlich ca. 20.000 Personen), Besucher, die länger als drei Monate bleiben und Geschäftsleute (zu den letzten beiden Gruppen zählen ca. 10.000 Personen im Jahr).⁶¹ Andere Nicht-EU-Bürger haben je nach Arbeitsmarktlage in Frankreich eine Perspektive: Sie werden nach Qualifikation und Arbeitsbereich ausgewählt, wenn keine einheimischen Kräfte zur Verfügung stehen.⁶²

Die neu entwickelte Ausländerpolitik war in den darauffolgenden Jahren - abhängig von der jeweiligen Regierungspartei - von restriktiven (konservative Parteien) und liberalen (Sozialistische Partei) Standpunkten geprägt. 1974 war nicht nur der Einreisestop für Arbeitsmigranten ergangen, sondern gleichzeitig auch der Familiennachzug verboten worden. Dieses Verbot wurde jedoch durch Touristenvisa umgangen und mußte, da es gegen internationale und bilaterale Abkommen verstieß, 1975 wieder aufgehoben werden.

Ab 1977 erhielten die im Rahmen des Familiennachzugs eingereisten Migranten keine Arbeitserlaubnis mehr. Diese Bestimmung wurde 1978 nichtig, nachdem der Conseil d'Etat sie für verfassungswidrig erklärt hatte. Ebenfalls 1977 erklärte man das Rotationsprinzip zur Grundlage der Migrationspolitik, die Zahl der Ausweisungen stieg, und man führte ein Rückkehrförderungsprogramm ein, das jedem Ausreisewilligen 10.000 Francs und eine Fahrkarte in sein Herkunftsland finanzierte, sofern er alle Sozialversicherungsansprüche dauerhaft aufgab. Dieses Programm wurde 1981 aufgrund seiner mangelnden Effizienz eingestellt. In den öffentlichen Diskussionen war ein weiterer Anstieg rassistischer Tendenzen zu erkennen. „Die Ausländer“ wurden offensichtlich zu einem Problem, das den sozialen Frieden gefährdete, und das 1972 erlassene Gesetz gegen rassistische Diskriminierung und Gewalt erwies sich als wenig durchsetzungsfähig.

Am 10.01.1980 wurden dann im „Loi Bonnet“ weitere Restriktionen festgeschrieben: Einreise und Aufenthalt wurden von einer Arbeitsstelle abhängig gemacht, man führte Ausländerquoten für bestimmte Berufszweige ein, und die Ausweisungsmöglichkeiten wurden erweitert. Ziel dieser Regelung war die Abschiebung junger arbeitsloser oder straffälliger Migranten - also eine Form des Arbeitslosigkeitsexportes.⁶³ Zu dieser „Zielgruppe“ gehörten hauptsächlich Menschen anderer Hautfarbe, wie bspw. Afrikaner. Hunderte von Menschen wurden abgeschoben, aber die Größe der Migrantenpopulation in Frankreich verringerte sich nur unwesentlich. Auch härtere Grenzkontrollen führten nicht zu dem gewünschten Ergebnis.

Grundlage all dieser Restriktionen war die vorherrschende Auffassung in der neueren Migrationspolitik, eine große Zahl von illegalen Zuwanderern beeinträchtigte die Integration derer, die schon legal in Frankreich lebten. So erklärte man drei Aspekte zu den

⁶¹ Catherine Wihtol de Wenden, Frankreich, in: Heinelt [1994], S. 255 ff., hier S. 257.

⁶² Ibid.

⁶³ So jedenfalls bewertet es Castles [1987].

Hauptzielen der Immigrationspolitik: die Integration der im Land lebenden Migranten, die Überschaubarkeit neuer Zuwandererströme und eine Angleichung der eigenen Politik an die anderer EG-Staaten mit Blick auf die europäische Vereinigungsperspektive.

Zu Beginn der achtziger Jahre, nachdem die Sozialistische Partei unter François Mitterrand im Mai 1981 die Regierungsverantwortung übernommen hatte, waren Bestrebungen zur Verbesserung der Integration zu erkennen. Ein Gesetz vom 21.10.1981 führte zu einer großzügigen Regulierung der Situation illegaler Arbeitsimmigranten - man bestrafte ihre Arbeitgeber und erschwerte die Abschiebungsmöglichkeiten. Diese erste Amnestierung wurde von ca. 50% der geschätzten 300.000 illegalen Einwanderer in Anspruch genommen und in 88% der Fälle auch genehmigt. Voraussetzung war die Vorlage eines mindestens einjährigen Arbeitsvertrages.⁶⁴ (Diese Vorgabe führte allerdings dazu, daß viele illegale Arbeitnehmer ihre Arbeitsstelle verloren, als sie von den Arbeitgebern Verträge forderten. Auch wurde nicht allen die versprochene Legalisierung gewährt, und wer davon ausgeschlossen blieb, befand sich weiterhin in einem Zustand völliger Rechtsunsicherheit.) Die richterliche Kontrolle der Einhaltung von Einreise- und Aufenthaltsregelungen wurde verstärkt, so daß auch Einwanderer von einem größeren Rechtsschutz profitieren konnten. Es erging ein Ausweisungsstop für in Frankreich geborene ausländische Jugendliche [!], die einen französischen Ehepartner oder ein Kind mit französischer Staatsbürgerschaft hatten und nicht straffällig geworden waren. (Im Falle einer Straffälligkeit blieb die Möglichkeit der Doppelbestrafung durch zunächst Gefängnis und dann Abschiebung weiterhin bestehen), von dieser „großzügigen“ Regelung konnte also nur ein sehr kleiner Personenkreis Gebrauch machen. Legalisierungsaktionen für illegale Einwanderer wurden 1982 und 1983 wiederholt. Dabei nahmen 150.000 Personen das Angebot wahr, ihren illegalen gegen einen legalen Rechtsstatus einzutauschen. Diese Regulierungen sollten eine eindeutigere Übersicht über die Migrationsentwicklung schaffen und angemessene zukünftige Maßnahmen - meist restriktiver Art - ermöglichen. Ferner erhoffte man sich eine größere Akzeptanz der Migranten innerhalb der einheimischen Bevölkerung, wenn sie über einen legalen Aufenthaltsstatus verfügten. Am 17.07.1984 wurde beschlossen, Immigranten in einer geregelten Rechtssituation unabhängig von ihrer beruflichen Situation eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für zehn Jahre zu gewähren, die nach Ablauf automatisch erneuert werden sollte. Auch diese Regelung brachte den Migranten mehr Rechtssicherheit. Dazu eine Beurteilung von Wihtol de Wenden: „Dies stellt eine wichtige Errungenschaft dar, denn nun hat der Einwanderer die Legalität seines Aufenthalts nicht mehr seinem Arbeitnehmerstatus zu verdanken,

⁶⁴ Ibid., S. 57.

sondern seinen Rechten, die er im Laufe seines Aufenthaltes in Frankreich erworben hat.“⁶⁵

Die Politik gegenüber neuen Zuwanderern und illegalen Immigranten hingegen wurde immer rigoroser. Durch ein Gesetz vom 09.09.1986 wurden neue Identitätskontrollen eingeführt und die Abschiebung illegaler Migranten erleichtert. Es galt seitdem eine strengere Visapflicht für Nicht-EG-Bürger. Im August 1989 legalisierte man durch gesetzliche Regelungen - ohne dies explizit zu nennen, aber mit faktischer Auswirkung dieser Regelungen - die Situation illegal eingewanderter Personen, die sich niedergelassen hatten und in einem geregelten Arbeitsverhältnis befanden. Durch Gesetz vom 10. Juli 1989 (erweitert am 10. Januar 1990) waren allerdings die Kontrolle illegaler Arbeitsverhältnisse und die Strafmaßnahmen gegen Arbeitgeber illegaler Migranten verschärft worden.

Seit Beginn der neunziger Jahre ist die Ausländerpolitik von restriktiven Maßnahmen gekennzeichnet. Seit 1990 werden Ausländer ohne ordnungsgemäße Aufenthaltsgenehmigung rigoros ausgewiesen (zur Effizienz der Maßnahmen: 1989 wurden 14.000 solcher Ausweisungen durchgeführt, 1992 waren bereits 53.000 Personen davon betroffen).⁶⁶

Ferner wurden im gleichen Jahr Rücküberführungsabkommen mit einigen Ursprungsländern illegal eingereister Migranten geschlossen. In einem Rundschreiben vom März 1991 wurden die zuständigen Behörden aufgefordert, alle Personen erkenntungsdienstlich zu behandeln (Fingerabdrücke etc.), die sich nicht ausweisen können oder aber ihre Mithilfe bei der Identifizierung verweigern. Grundsätzlich beschloß die Regierung 1991 neue Leitlinien der Ausländerpolitik. Die formulierten Ziele sind seitdem die konsequente Abschiebung illegal eingereister Personen und eine Verstärkung der Einreisekontrollen. Per Gesetz wurde im Juli 1991 die Erforderlichkeit eines Transitvisums für bestimmte Durchreisende eingeführt sowie strengere Wohnraumerfordernisse bei Migranten, die sich nur für einen bestimmten Zeitraum in Frankreich aufhalten wollen (bei einem Verwandtenbesuch bspw. muß der Gastgeber ein Beherbergungszertifikat vorweisen, das vom jeweiligen Bürgermeister erteilt wird). Regelungen für schnellere Abschiebungen wurden eingeführt, sowie ein „Belohnungssystem“: Bei einer freiwilliger Rückkehr ins Heimatland erhält die betreffende Person bei der dortigen französischen Botschaft eine Prämie. Ferner enthält das Gesetz Regelungen zur härteren Bestrafung von Unternehmern für die Beschäftigung illegaler Migranten. Französischen Arbeitgebern droht u.a. die Beschlagnahme des gesamten Betriebsvermögens, ausländischen Arbeitgebern droht die sofortige Ausweisung.

Im Juli 1993 erging ein neues Einwanderungsgesetz, das die Abschiebung erleichterte und die Einbürgerung erschwerte. Einzelne im Gesetz vorgesehene Maßnahmen bestäti-

⁶⁵ Wihtol de Wenden, a.a.O., S. 267.

⁶⁶ Ibid., S. 257.

gen die Tendenz zu Restriktionen.⁶⁷ Zur Bekämpfung des von der Regierung so gewerteten Verfahrensmißbrauchs bei der Familienzusammenführung (Verwendung falscher Meldebescheinigungen) vereinbarte man nicht nur eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Internationalen Migrationsbüro (OMI - Office des Migrations Internationales) und den einzelnen Stadtverwaltungen, sondern schränkte das Recht auf Familienzusammenführung durch neue Vorgaben generell ein.⁶⁸

Zur Bekämpfung vor allem illegaler Einwanderung wurde das Computerinformationssystem an der Grenze ausgebaut, und die Datennetze der Präfekturen wurden mit jenem der OFPRA („Office français pour la protection des réfugiés et apatrides“) verknüpft.

Die Einwanderergruppen nach Frankreich bestehen heute in erster Linie aus Flüchtlingen und illegalen Migranten sowie Zuwanderern im Rahmen der Familienzusammenführung. Aber auch Arbeitsmigration spielt noch immer eine nicht unerhebliche Rolle: 1990 war die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer in Frankreich um 30% gestiegen. Fast zwei Drittel der Migranten sind osteuropäischer Herkunft oder aus dem Libanon und Asien. 21% machen EU-Bürger aus, die übrigen Personen sind Arbeitsmigranten aus den traditionellen Auswanderungsländern wie bspw. den Maghreb-Staaten. Insgesamt gehen Schätzungen momentan von ca. 1,7 Millionen ausländischen Erwerbstätigen aus.⁶⁹

Die Zahl der registrierten Zuwanderer, die sich in Frankreich niederlassen, beträgt jährlich ca. 100.000 Personen. Da sich aber die Einbürgerungsquote auf ähnlichem Niveau bewegt, bleibt der offizielle Ausländeranteil in Frankreich seit Jahren relativ unverändert. Er belief sich 1992 auf 6,3%.⁷⁰

Ausländerpolitik und -recht (Stand 1995)

Einreise und Aufenthalt

EU-Bürger genießen Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit, das heißt, sie können mit normalen Ausweispapieren einreisen und erhalten dann, sofern sie einen Arbeitsplatz nachweisen können, eine Aufenthaltserlaubnis für zunächst fünf Jahre, die um weitere zehn Jahre verlängerbar ist und für das gesamte französische Staatsgebiet gilt. Eingeführt wurde die Freizügigkeit 1970 durch die Aufnahme der EG-Direktive von 1964 in die französische Gesetzgebung per Erlaß. 1979 wurde dieser Erlaß aufgehoben, 1981 die Freizügigkeitsregelung aber durch Erlaß wieder eingeführt. Allerdings behielt sich Frank-

⁶⁷ Wihtol de Wenden, a.a.O., S. 263, setzt diese Tendenz in Zusammenhang mit der Regierungsübernahme der Konservativen im Frühjahr 1993. In der Tat läßt sich bei rückblickender Betrachtung erkennen, daß sozialdemokratische Regierungen zumindest für den Bereich der Integration bereits eingewanderter Ausländer deutliche Verbesserungen schufen, während die Regierungsphasen der Konservativen fast ausschließlich von Restriktionen in allen Bereichen der Migrationspolitik gekennzeichnet sind.

⁶⁸ Ibid., S. 262, sieht hierin eine Beeinträchtigung der sozialen Sicherheit sämtlicher Familienmitglieder: „Dadurch wird aber das Recht, innerhalb der Familie zu leben hinsichtlich der Ansprüche auf Familiengründung, Familienzusammenführung und sozialer Sicherheit sämtlicher Familienmitglieder beeinträchtigt.“

⁶⁹ Frankfurter Rundschau, 26.08.1991.

⁷⁰ Bundesministerium des Innern: Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik

reich einen nationalen Spielraum bei der Anwendung der Direktive vor: Sie kann zum Beispiel nicht von Einzelpersonen als Schutzvorschrift gegen eine Abschiebung vorgebracht werden.

Für andere Personengruppen gilt zum Teil eine Visapflicht.

Die Aufenthaltserlaubnis ist generell in drei verschiedene Kategorien unterteilt: Eine zeitlich begrenzte Aufenthaltserlaubnis hat eine Geltungsdauer von einem Jahr, eine „normale“ Genehmigung gilt für drei Jahre, und die privilegierte Erlaubnis, wie sie EU-Bürgern zusteht, für zehn Jahre. Alle Formen der Genehmigung sind allerdings abhängig von einer Arbeitserlaubnis, die wiederum in eine offene und zwei nur für bestimmte Tätigkeiten geltende Kategorien unterteilt ist.

Familienzusammenführung

Die Familienzusammenführung ist im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention gestattet.

Einbürgerung

Das Staatsangehörigkeitsrecht in Frankreich ist eine Mischform des „ius sanguinis“ und des „ius soli“. Seinen historischen Ursprung hat das ius sanguinis in der napoleonischen Herrschaftszeit, es wurde dann durch immer mehr ius-soli-Regelungen ergänzt, da man ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einen Ausgleich des Geburtendefizits durch Einwanderer anstrebte. Noch heute ist das Einbürgerungsrecht relativ liberal, innerhalb der letzten Jahre wurden durchschnittlich 100.000 Personen pro Jahr eingebürgert. Seit der Neufassung des Einbürgerungsrechts am 25. Juni 1993 gelten folgende Regelungen: Die angeborene Staatsbürgerschaft: Sie gilt auch für Personen, die ein Anrecht auf doppelte Staatsbürgerschaft haben (Staatszugehörigkeitsgesetz Art. 23), vor allem für die dritte Generation algerischer Einwanderer. Allerdings müssen die Eltern der französisch-algerischen Kinder zum Zeitpunkt der Geburt mindestens fünf Jahre in Frankreich gelebt haben, wenn ihr Kind die doppelte Staatsbürgerschaft erhalten soll. (Letzteres ist eine Neuregelung von 1993).

Automatisch wurde die Staatsbürgerschaft nach Art. 44 Staatszugehörigkeitsgesetz in Frankreich geborenen Kindern ausländischer Eltern zum 18. Lebensjahr zugesprochen, wenn sie zwischen ihrem 13. und 18. Lebensjahr fünf Jahre ununterbrochen in Frankreich gelebt und nicht ausdrücklich auf die Zuerkennung verzichtet hatten. Auf diese Weise wurden jährlich ca. 23.500 Jugendliche automatisch eingebürgert.⁷¹ Minderjährige Kinder wurden bei einem Einbürgerungsantrag ihrer Eltern durch Erlass ebenfalls eingebürgert (1991: 13.570 Personen). Seit der Gesetzreform von 1993 ist dies nicht mehr möglich: In Frankreich geborene Kinder ausländischer Eltern haben nun ab dem 16. Lebensjahr ein

Wahlrecht und müssen sich bis zum 21. Lebensjahr freiwillig für die französische Staatsbürgerschaft entschieden haben. Die früheren Voraussetzungen gelten weiterhin, zuzüglich der Bestimmung, daß keine Verurteilung zu einer Strafe von über sechs Monaten vorliegen darf. Das ius soli für in Frankreich geborene Kinder von Eltern, die selbst in den früheren Kolonien oder Überseedepartements zur Welt kamen, wurde 1993 aufgehoben. Eine Einbürgerung auf Erklärung können ausländische Personen durch die Heirat eines französischen Staatsbürgers nach frühestens zwei Jahren Bestand der Ehe erlangen. Eine Sonderform der Einbürgerung ist die Wiedereinsetzung in die französische Staatsbürgerschaft. Sie gilt für nur wenige Angehörige der ehemaligen Kolonien unter strengen Kriterien und wurde 1993 weiter eingeschränkt.

Alle nicht zu den obigen Gruppen zählenden Ausländer können nach fünf Jahren Aufenthalt einen Antrag auf Ermessenseinbürgerung stellen. Das Ermessen richtet sich nach den Kriterien der Gleichstellung und der Arbeitsmarktstabilität. 1991 und 1992 erhielten jeweils 55.000 Personen eine solche Ermessenseinbürgerung.⁷²

Die einzige für Migranten vorteilhafte Regelung des Gesetzes von 1993 beinhaltet, daß Ablehnungen der Einbürgerung künftig begründet werden müssen, was bis dahin nicht der Fall gewesen war.

Zu beobachten ist, daß die politische Rechte in jüngerer Zeit - besonders deutlich wurde dies vor der Gesetzesänderung 1993 - wieder den Versuch aufnimmt, die Debatte um Immigration mit der Debatte über die Staatsangehörigkeit zu verknüpfen.

Politische Rechte

Niedergelassene Migranten genießen in Frankreich nicht die gleichen politischen Rechte wie französische Staatsbürger.

Eine der wenigen positiven Neuerungen gab es 1981 (nachdem die Sozialistische Partei die Regierung übernommen hatte) durch die Änderung des Vereinsrechtes, das noch immer auf einem Gesetz von 1939 beruhte: Danach bedurften Ausländervereinigungen der Genehmigung durch den Innenminister. Durch Gesetz vom 09.10.1981 wurde dann die Vereinsfreiheit eingeführt, was von großer Bedeutung vor allem für Jugendliche war: Wihtol de Wenden [1994] sieht in der Vereinsbildung jugendlicher Ausländer die Möglichkeit „kollektiver Identitätsaktivitäten“, die mobilisierend gegen Rassismus wirken könnten.⁷³ (Hier ist allerdings anzumerken, daß Rassismus kein Problem der Ausländer, sondern der „Inländer“ ist - bei ihnen müßte man entgegenwirken! Anders ist die Lage, wenn in die ausländischen Vereine Einheimische integriert werden. Trotzdem ist die Regelung der Vereinsfreiheit positiv zu bewerten - nur sollte die Wirkung nicht überschätzt werden).

⁷¹Wihtol de Wenden, a.a.O., S. 258.

⁷²Ibid., S. 259.

⁷³Ibid., S. 268.

Solche Vereinigungen von Jugendlichen werden größtenteils vom Sozialhilfefonds finanziert.

Bei ihrem Amtsantritt 1981 versprach die Sozialistische Partei auch die Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer. Nach dem Aufstieg der rechtsextremen Front National bei den Gemeindewahlen 1983 jedoch wurde die Diskussion über das Ausländerwahlrecht mit neuen Argumenten geführt: Die Befürworter vertraten die Ansicht, durch das Kommunalwahlrecht unabhängig von der Staatszugehörigkeit könne man eine politische Allianz gegen die Neue Rechte stärken. Die Gegner wiederum sahen in der Einführung des Ausländerwahlrechts die Gefahr einer Stärkung der Rechten, da sie mit großem Unmut in der Bevölkerung rechneten. Die Diskussion verlor an Aktualität, und erst 1988 sprach Mitterand das Thema erneut an. Diesmal aktivierte die Opposition tatsächlich starke Kräfte in der Bevölkerung, die sich gegen die Einführung des Ausländerwahlrechts zur Wehr setzten, so daß die Sozialistische Partei wieder davon absah. Bis heute haben Ausländer also lediglich ein Wahlrecht zu „Migrantenräten“ auf Gemeindeebene, die über wenig politischen Einfluß verfügen.

Durch den Vertrag von Maastricht wurde Frankreich gezwungen, sich zumindest mit dem Wahlrecht für EU-Angehörige auseinanderzusetzen. Durch eine Änderung des Verfassungsartikels bezüglich der nationalen Souveränität der Senatswahlen wurde die Staatsangehörigkeit vom Nationalitätsbegriff gelöst. Allerdings gelten die Änderungen und Diskussionen lediglich dem Wahlrecht für EU-Bürger in Frankreich, ein Wahlrecht für Drittstaatenangehörige kommt mittlerweile nicht mehr zur Sprache.

Bewertung:

Die Hauptinstrumente der französischen Einwanderungspolitik sind Kontroll- und Beschränkungsmaßnahmen, um eine weitere Einwanderung möglichst gering zu halten. Zu beobachten ist, daß vor allem durch Flüchtlingsbewegungen immer mehr Angehörige ethnischer Minderheiten vor allem aus dem asiatischen und dem afrikanischen Raum, dagegen immer weniger Europäer neu zuwandern.

Offizielles Ziel der wechselnden französischen Regierungen ist seit Jahren die Integration aller Bürger, das heißt, die Gewährleistung gleichberechtigter Lebenschancen. Zu diesem Zweck werden auch vereinzelt Maßnahmen im Sinne einer positiven Diskriminierung durchgeführt. Aber trotz der Einsetzung eines „Ministers für nationale Solidarität“ bleibt die Situation der ethnischen Minderheiten von Ausgrenzung und einem wachsenden Rassismus bestimmt. Unter anderem liegt dies in der Konzeption der Integrationspolitik, die oft die realen Anforderungen nicht genügend berücksichtigt. Beispielsweise ist die Partizipation der Migranten selbst an politischen Maßnahmen nicht gegeben, es finden kaum Dialoge mit Vertretern der ethnischen Minderheiten statt. Andere Einflußmöglichkeiten,

wie bspw. das seit langem versprochene Kommunalwahlrecht, werden nicht eingeführt, sondern sind mittlerweile fast gänzlich aus den Planungen gestrichen worden. Die französische Öffentlichkeit verliert zunehmend an Toleranz, und auch auf staatlicher Seite - bspw. vertreten durch die Polizei - gibt es diskriminierende Verhaltensweisen.

Grundproblem der französischen Ausländer- und Migrationspolitik ist vor allem, daß die französische Politik sich nie ihrer Werte sicher ist: Man schwankt bei Entscheidungen stets zwischen positiver Diskriminierung und der Gleichheit der Rechte aller Bürger, zwischen einer Bevorzugung osteuropäischer Migranten und einer Öffnung hin zum mediterranen Raum, zwischen der absoluten Souveränität der nationalen Entscheidungen und der Hinwendung zur europäischen Integration, und letztlich ergibt sich daraus auch der stete Kampf zwischen einer Kooperation mit Auswanderungsländern und liberalen Regelungen auf der einen und der „Festung Europa“ auf der anderen Seite.⁷⁴

Ein weiteres Problem ist die relativ hohe Zahl der illegalen Migranten, die vom Integrationssystem überhaupt nicht erfaßt werden und einen Anteil von ca. 40% der ethnischen Minderheiten ausmachen.

Die französische Regierung tendiert wie die ihrer Nachbarstaaten in Europa zu einer zunehmend restriktiven Haltung und versucht, die Zahl der Migranten durch neue Visapflichten, erweiterte Ausweisungsmöglichkeiten und insgesamt strengere Einreise- und Aufenthaltsregelungen möglichst gering zu halten. Dem laufen allerdings Bestrebungen von seiten der Arbeitgeber entgegen, die nach wie vor gern von illegalen oder anderen billigen Arbeitskräften profitieren und dadurch automatisch weiterhin einen Pull-Faktor erzeugen. Paradox daran ist, daß sich solche Firmen ganz legal ihre „industrielle Reservearmee“ leisten können, obwohl staatlicherseits keine Arbeitsmigration erwünscht ist. Dies zeigt ein Beispiel von 1991/92: Es wurde bekannt, daß eine französische Firma Unternehmen in der Baubranche „genügsame robuste Arbeitskräfte“ aus den osteuropäischen Ländern anbot, die bei einer monatlichen Arbeitszeit von 169 Stunden (also einer Wochenarbeitszeit von über 40 Stunden) einen Monatslohn von 600 bis 750 DM erhielten - einen Stundenlohn um die DM 5.- also. Legal war dies durch die Berufung der Firma auf eine gesetzliche Regelung möglich, die einem Drittstaatenangehörigen einen Aufenthalt bis zu neunzig Tagen zu Zwecken der Ausbildung auch ohne Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung gestattet. Der große Vorteil für französische Betriebe, die solche „Rotationsarbeitnehmer“ bei sich arbeiten lassen, besteht darin, daß keine Sozialversicherungsbeiträge fällig werden.⁷⁵

Die restriktiven Einwanderungsbedingungen tragen also nicht zu einer wesentlichen Verringerung der Migration bei, sondern erhöhen vermutlich die Zahl der illegalen Einwande-

⁷⁴Vgl. *ibid.*, S. 271.

⁷⁵Frankfurter Rundschau, 04.01.1992.

rer. Ferner basiert die gegenwärtige Neueinwanderung zu 60% auf der Familienzusammenführung, die in Menschenrechtskonventionen garantiert ist. So bleibt festzustellen, daß Frankreich auch in Zukunft mit Einwanderung rechnen muß und sich, um weitere soziale und ethnische Spannungen zu vermeiden, neue Integrationskonzepte überlegen müßte, denn: „Eine wirkungsvolle Einreisekontrolle hätte sich auf die Überwachung sämtlicher Glieder der Migrationskette zu beziehen. Dafür verfügen die französischen Behörden aber weder über die notwendigen Mittel, noch sind die erwartbaren Nutzen höher als die symbolischen und verwaltungstechnischen Kosten.“⁷⁶

⁷⁶Wihtol de Wenden, a.a.O., S. 263.

Großbritannien

Migrationsentwicklung und -politik

Großbritannien hat seit 1945 unterschiedliche Migrationsbewegungen zu verzeichnen. Für einen Überblick ist es zweckmäßig, die Migrantengruppen zu unterteilen und zunächst einer jeweils gesonderten Betrachtung zu unterziehen.

1. Immigration aus Osteuropa

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs gab es eine größere Gruppe sogenannter „Displaced Persons“, bestehend aus osteuropäischen Flüchtlingen und ehemaligen Kriegsgefangenen, die sich mit Unterstützung der britischen Regierung bspw. in Form von Integrationsmaßnahmen und finanziellen Beihilfen in Großbritannien niederließen. Allein 1949 bestand die Gruppe dieser Zuwanderer aus ca. 157.000 Polen und ca. 85.000 Emigranten aus den baltischen Staaten.

2. Irische Immigranten

Eine kontinuierliche Einwanderung irischer Staatsbürger nach Großbritannien fand bereits seit 1830 statt und setzte sich nach dem Zweiten Weltkrieg fort. Eine Besonderheit dieser Migrationsbewegung ist, daß zwischen Großbritannien und Irland keinerlei Einreise- und Niederlassungsbeschränkungen existieren. Den Bürgern beider Staaten wird selbst das allgemeine Wahlrecht im jeweils anderen Staat eingeräumt. Die Gruppe der irischen Migranten, die vor allem auf der Suche nach Arbeit und besseren Lebensbedingungen nach Großbritannien emigrierten, ist dementsprechend groß: Allein zwischen 1946 und 1959 wanderten ca. 350.000 Iren nach Großbritannien ein. Nur in den sechziger Jahren war eine leichte Abnahme zu verzeichnen.⁷⁷

3. Migration aus den ehemaligen Kolonien

Bereits während der dreißiger Jahre kam es zu Einwanderungsbewegungen aus den Kolonien Großbritanniens, vor allem aus dem New Commonwealth und Pakistan. Während des Zweiten Weltkriegs erfolgte eine systematische Förderung dieser Zuwanderung, da Großbritannien ausländische Arbeitskräfte benötigte. Ferner mußte Großbritannien als Mutterland der Kolonien deren Einwohner als britische Staatsbürger anerkennen, und auch aus diesem Grund gab es keinerlei Restriktionen für eine Zuwanderung. Man ging allerdings davon aus, daß diese Migrantengruppe nach Kriegsende, wenn Großbritannien wieder über ausreichend einheimische Arbeitskräfte zu verfügen hoffte, zurückwandern würde. Der Versuch der Repatriierung nach Kriegsen-

de verlief aber ziemlich erfolglos, was die britische Regierung 1947 zu der Feststellung veranlaßte, es befänden sich einige Zuwanderergruppen im Land, die man strengen Kontrollen unterziehen müßte, da sie nicht assimilierbar seien. Integrationsmaßnahmen fanden für diese Zuwanderer nicht statt. Auch ihre z.T. aus der Kolonialstellung abgeleiteten Rechte wurden ab 1962 schrittweise zurückgenommen.

Die Zuwanderung aus den ehemaligen Kolonien kann wiederum nach Gebieten gesondert betrachtet werden.

a) Einwanderung aus der Karibik / von den Westindischen Inseln

Diese Gebiete waren aufgrund ihrer hohen Arbeitslosigkeitsrate typische Auswanderungsregionen. Allerdings emigrierte ein großer Teil der Auswanderer zunächst in die USA. So kamen trotz einer relativ hohen Auswanderungsrate im Zeitraum 1948-52 lediglich ca. 1.000 Personen aus diesen Regionen in das „Mutterland“ Großbritannien.⁷⁸ Als die USA 1952 die Einwanderung dieser Migrantengruppe auf maximal 100 Personen aus Trinidad und Jamaika jährlich beschränkte, wandten sich die übrigen Auswanderer nach Großbritannien. Dies veränderte auch die strukturelle Zusammensetzung der Migrantenpopulation: Hatte es sich bei der ersten kleineren Gruppe noch um überwiegend gut qualifizierte Mittelschichtsangehörige gehandelt, so stieg nach 1955 mit der generellen Zunahme der Migration auch die Zahl der minderqualifizierten Arbeitsmigranten.

b) Einwanderung vom indischen Subkontinent

Bis 1960 belief sich die Zahl der Migranten aus Indien und Pakistan auf lediglich ca. 6.000 Personen jährlich, denn sowohl die indische als auch die pakistanische Regierung führten strenge Auswanderungskontrollen durch. Erst als 1960 das indische Verfassungsgericht die Verweigerung von Pässen für indische Staatsbürger als rechtswidrig beurteilte und diese Praxis eingestellt wurde, kam es zu einem Anstieg der Migration nach Großbritannien.

c) Einwanderung aus Ostafrika

Hier gab es zwei größere Migrationsströme: Als Kenia 1963 seine Unabhängigkeit erlangte, wurde den Bewohnern der ehemaligen Kolonie angeboten, ihre britischen Pässe und damit weiterhin die Möglichkeit der freien Einreise nach Großbritannien zu behalten. Ca. 66.000 Personen machten davon Gebrauch, so daß ein hohes Zuwandererpotential vorhanden war. Dies zeigte Mitte der sechziger Jahre Auswir-

⁷⁷Vgl. Stephen Castles, *Migration und Rassismus in Westeuropa*, Berlin 1987; Nora Räthzel, *Vereinigtes Königreich*, in: Heinelt [1994], S. 220 ff., hier S. 225: Die Angaben beruhen in erster Linie auf Schätzungen, weil diese Einwanderer nicht registriert werden.

⁷⁸Räthzel, a.a.O., S. 221.

kungen, als in Kenia die Gesetze bezüglich der im Land lebenden Ausländer verschärft wurden, was auch die Keniaten mit britischem Paß betraf. Beispielsweise war ihnen nun im „eigenen“ Land nur noch eine zeitlich begrenzte Arbeitsaufnahme gestattet. In der Folge wanderten jährlich ca. 6.000 bis 8.000 keniatische Briten nach Großbritannien aus, bis Großbritannien die Einreise dieser Personen 1968 gesetzlich einschränkte.

In Uganda kam es im August 1972 zu einer dramatischen Situation, als Staatschef Idi Amin die Ausweisung aller Personen indischer und asiatischer Abstammung aus Uganda binnen der folgenden drei Monate ankündigte. Von dieser drastischen Maßnahme waren ca. 50.000 Personen betroffen, die meisten von ihnen aufgrund der früheren Kolonialbesatzung Indiens und Pakistans Inhaber eines britischen Passes. Großbritannien nahm gezwungenermaßen einen Großteil - ca. 30.000 - dieser Flüchtlinge auf, die übrigen fanden nach britischem Hilfersuchen in anderen europäischen Staaten Zuflucht.

Migrationsrechtliche Regelungen

Das Recht aller britischen Staatsangehörigen auch aus den Kolonien auf freie Einreise, Niederlassung und Arbeit ergab sich aus dem British Nationality Act von 1948, das bis 1962 Gültigkeit hatte. Nach diesem Gesetz wurde zwischen Staatsbürgern von Großbritannien und seinen Kolonien und den ehemaligen Kolonien des Commonwealth differenziert. All diese Migrantengruppen genossen aber, wie auch die Iren, gleiche Rechte in Großbritannien. Allerdings gab es im Gültigkeitszeitraum des Gesetzes einige versteckte administrative Maßnahmen, die zu faktischen Einwanderungsbegrenzungen bestimmter Migranten - vor allem jener mit anderer Hautfarbe - führten. Ein Beispiel dafür ist die Staatsangehörigkeitsregelung: Bis 1950 hatten alle Bewohner der Kolonien ein Recht auf die Zuerkennung der Staatszugehörigkeit „UK and Colonies“, dann aber forderte die britische Regierung ihre Hohen Kommissare in Indien und Pakistan in einem Geheimerlaß dazu auf, diese Staatsangehörigkeit nur Personen mit einer „engen Bindung an das UK“ zu gewähren, was bedeutete, daß mindestens 75% der Vorfahren des Antragstellers in Europa, den USA oder in anderen Kolonien außer Indien, Pakistan und Ceylon zur Welt gekommen sein sollten.⁷⁹ Nach solchen nicht öffentlichen Maßnahmen erging dann zur weiteren Zuwanderungsbegrenzung 1962 der Commonwealth Immigrants Act, mit dem das Recht auf freie Einreise, Niederlassung und Arbeit auf Personen beschränkt wurde, die entweder in Großbritannien geboren waren und/oder britische Pässe besaßen. Für die übrigen wurden drei Kategorien der Arbeitserlaubnis („employment voucher“) in beschränkter Zahl eingeführt: Status A galt für Commonwealth-Bewohner, die einen be-

stimmten Beruf ausüben wollten, Status B erhielten Angehörige bestimmter Berufsgruppen, für die es in Großbritannien an Arbeitskräften mangelte, und Status C galt für alle übrigen Commonwealth-Bürger bei ihrer erstmaligen Einreise, wurde allerdings bevorzugt an jene vergeben, die während des Zweiten Weltkriegs in der britischen Armee gedient hatten. Nach Einführung dieser Neuregelung wurden zunächst lediglich 22% der zur Verfügung stehenden „employment vouchers“ genutzt, denn auch in Großbritannien war der Beginn der Rezession und damit sinkender Chancen einer besseren Lebensqualität nicht zu verkennen. Dann allerdings verringerte man als Reaktion auf öffentliche Diskussionen die Zahl der zu erteilenden Vouchers im Zeitraum von 1963 bis 1972 von 30.130 auf nur noch 2.290 jährlich.

Zwar hatte sich die Labour Party gegen das Gesetz von 1962 ausgesprochen, aber nach der Regierungsübernahme im Jahre 1964 gab sie ein „Weißbuch zur Einwanderung“ in Auftrag, dessen Inhalt 1965 in einer Gesetzesvorlage bezüglich der „Einwanderung aus dem Commonwealth“ mündete. Vorgeschlagen wurden darin die Beibehaltung der gesetzlichen Regelungen von 1962 sowie zusätzliche restriktive Regelungen für die Commonwealth-Einwanderung, eine Ermächtigung des Innenministers zur Deportation von Commonwealth-Staatsangehörigen, eine Reduzierung der Employment Vouchers von 11.500 auf 8.500 jährlich, sowie die Senkung des Höchsteinreisalters für den Familiennachzug von Kindern von 18 auf 16 Jahre. Gleichzeitig sollte es aber zumindest für die niedergelassene Migrantenpopulation integrative Maßnahmen geben. Laut repräsentativen Umfragen sprachen sich 88% der Bevölkerung für und nur 5% gegen diese Gesetzesvorlage aus.⁸⁰ Schließlich führte der Einwanderungsanstieg aus Kenia (aufgrund der dortigen innenpolitischen Veränderungen) 1968 zu einer Einwanderungsbeschränkung im Rahmen des „Commonwealth Immigrants Act“. Die Einwanderungsbeschränkungen wurden auch auf Bürger mit britischen Pässen ausgeweitet. Nur wer in Großbritannien geboren, dort adoptiert oder naturalisiert war, wurde von den Restriktionen ausgenommen. Diese Neuregelung betraf ganz offensichtlich nur schwarze Migranten, weshalb Rätzhels Feststellung, von diesem Zeitpunkt an habe eine „eindeutige Diskriminierung von Schwarzen“ stattgefunden, unterstützt werden kann.⁸¹ Zeitzeugnisse belegen, daß dieser Aspekt auch von einem Teil der britischen Bevölkerung damals so wahrgenommen wurde. Die „Times“ bspw. schrieb am 1. März 1968: „The labour party has a new ideology. It does not any longer profess to believe in the equality of man. It does not even believe in the equality of British citizens. It believes in the equality of white British citizens.“⁸² Die Maßnahmen von 1968 gaben dann auch Anstoß für viele rechtsgerichtete ausländerfeind-

⁷⁹ Ibid., S. 226.

⁸⁰ Ibid., S. 227.

⁸¹ Ibid., S. 228.

⁸² Ibid.

liche Kräfte, sich offener zu ihrer Haltung zu bekennen. Als herausragendes Beispiel können die Reden des konservativen Abgeordneten Enoch Powell in den Jahren 1968-70 gelten. Bis man ihn schließlich aus dem Schattenkabinett entfernte, riefen seine Hetzreden gegen Zuwanderer, in denen er u.a. deren Zwangsrepatriierung forderte, große Zustimmung hervor. Arbeiter demonstrierten gegen die weitere Einwanderung von Schwarzen und streikten gegen deren Einstellung in Betrieben. 1969 schließlich erließ die Labour-Regierung den „Immigrant Appeals Act“, in dem zwar einerseits Einspruchsmöglichkeiten für abgewiesene Einwanderer festgeschrieben wurden, andererseits aber Deportationen zum festen institutionellen Bestandteil der Migrationspolitik wurden, eine strengere Kontrolle von Personen mit einer Niederlassungsberechtigung eingeführt wurde sowie strenge Anforderungen für Neueinreisen. Selbst Verwandte bedurften nun einer Einreiseerlaubnis, um ihre in Großbritannien lebenden Familienmitglieder zu besuchen. Diese Erlaubnis wurde nach einer Anhörung durch die „British High Commission“ nur erteilt, wenn die Verwandtschaft nachgewiesen werden konnte.

1971 wurde dann durch das Commonwealth Immigration Act das Konzept der „Patriality“ eingeführt, mit dem das Recht auf Einreise und Aufenthalt in Großbritannien nur noch wenigen Personen, denen man aufgrund von Geburt oder Abstammung eine „enge Verbindung“ zu Großbritannien zubilligte, erteilt wurde. Für Bürger des New Commonwealth und Pakistans galt von nun an das Erfordernis einer Arbeitserlaubnis und eines Arbeitsplatznachweises, um nach Großbritannien einreisen zu dürfen. Damit waren sie auf das gleiche rechtliche Niveau wie alle übrigen Ausländer gestellt und genossen keine Vorteile mehr aus der ehemaligen Kolonialherrschaft Großbritanniens über ihre Herkunftsländer. 1981 wurde mit dem British Nationality Act durch eine Änderung des Staatsangehörigkeitsrechtes auch die Einreise für Personen erschwert, die in Besitz eines britischen Passes waren.

1985 erließ die britische Regierung eine Visapflicht für Personen aus Indien, Pakistan, Bangladesh, Ghana und Nigeria. Auffällig war, daß nur Schwarze von der Neuregelung betroffen waren.

1988 schließlich erließ die konservative Regierung unter Margret Thatcher nochmals Restriktionen bezüglich des Familiennachzugs: Angehörige durften nur noch einreisen, wenn der Antragsteller in Großbritannien einen Nachweis über ausreichenden Wohnraum und genügend finanzielle Eigenmittel zum Lebensunterhalt erbringen konnte. Ferner galt das Nachzugaufenthaltsrecht zunächst nur für einen befristeten Zeitraum, und die Überschreitung dieser Frist wurde zur strafbaren Handlung mit entsprechenden Sanktionen.

„Normale“ Arbeitsmigration

Neben der Einwanderung aus Irland und den ehemaligen Kolonien kam es auch in Großbritannien zu einer Einwanderung anderer europäischer Arbeitsmigranten, die zum Teil

auf Anwerbung beruhte. Insgesamt betrug die Zahl dieser europäischen Migranten zwischen 1945 und 1951 ca. 460.000 Personen. Eine Anwerbung erfolgte bereits während des Zweiten Weltkrieges in Flüchtlingslagern, wo die britische Regierung 90.000 sogenannte „European Voluntary Workers“ für einen weiteren Verbleib in Großbritannien gewinnen konnte. Außerdem wurden italienische Arbeitskräfte angeworben. Unter der Erwartung, diese Arbeitskräfte würden ihren Aufenthalt nach dem Arbeitsmarktbedarf ausrichten, erhielten sie noch gegen Ende der vierziger Jahre staatliche Hilfen bei der Wohnungs- und Arbeitsplatzsuche. Während der fünfziger Jahre erfolgte die Unterstützung der Einwanderung nur noch ausgerichtet an den arbeitsmarktspezifischen Bedürfnissen Großbritanniens. Im gleichen Zeitraum begann die Arbeitsimmigration aus Spanien, Portugal und der BRD. Die überwiegende Zahl dieser europäischen Migranten kam mit ihren Familienangehörigen ins Land und konnte sich, hauptsächlich wohl auch wegen oben beschriebener staatlicher Unterstützung, relativ schnell und problemlos integrieren. Bereits während der fünfziger Jahre - zugleich mit der Einführung von Integrationsförderungsmaßnahmen - wurden bilaterale Abkommen mit den Herkunftsländern zur Beschränkung der Migrationsbewegungen getroffen, aber erst ab 1958 führte Großbritannien formale Einwanderungskontrollen ein. 1962 wurde der Arbeitsimmigration mit Ausnahmeregelungen für einige qualifizierte Berufsgruppen offiziell ein Ende gesetzt.

Die sechziger Jahre leiteten dann die letzte Phase der (kontrollierten) Arbeitsmigration nach Großbritannien ein. Auf Grundlage der Regelung von 1962 erteilte man nur noch besser qualifizierten Personen eine Arbeitserlaubnis und warb über Anwerbebüros in Marokko, Lateinamerika und auf den Philippinen noch einmal gut qualifizierte Arbeitskräfte für den Dienstleistungssektor an. Die Hauptphase der Arbeitsmigration läßt sich also im Zeitraum von 1945 bis in die sechziger Jahre hinein erkennen, allerdings hatte bereits in den sechziger Jahren die „zweite“ Phase von Migrationsbewegungen, die Phase des Familiennachzugs, begonnen.

Insgesamt waren zu diesem Zeitpunkt 950.000 Iren, 546.000 Einwohner der Karibik und ein Großteil von insgesamt ca. 1 Mio indischer/pakistanischer Migranten weltweit nach Großbritannien eingewandert.

1992 betrug der Anteil der ethnischen Minderheiten an der Gesamtbevölkerung ca. 4,6%. Es lebten 761.000 Inder, 404.000 Pakistani, 120.000 Chinesen und 110.000 Bangladeshi in Großbritannien, hinzu kamen ca. 521.000 Migranten aus der Karibik.⁸³ Der Ausländeranteil insgesamt (Flüchtlinge inbegriffen) betrug 1990 6,1 %.⁸⁴ 1992 belief sich die Zahl

⁸³FR, 02.07.1992, S. 17.

⁸⁴„die taz“ (Hrsg.), Die Deutschen und die Fremden, Journal, Frankfurt a.M. 1992.

der Ausländer auf 2.019.700 und somit 3,5%. Hierbei wurden die Einwanderer aus den ehemaligen Kolonien, die den sogenannten „Inländerstatus“ besitzen, nicht mitgezählt.⁸⁵ Nahezu 50% aller Einwanderer sind in den großen Industrien des Landes tätig (Vergleichszahl für 1971 als Beispiel: 47% aller beschäftigten NCWP-Migranten arbeiten in der verarbeitenden Industrie, dagegen nur 33% der Gesamtbevölkerung Großbritanniens). Es hat eine ethnische Bündelung nicht nur im Wohnbereich sondern auch im Arbeitsbereich stattgefunden: Aufgrund der immer restriktiveren Vorschriften haben sich die Arbeitsmigranten einen recht großen eigenen Bereich geschaffen, viele von ihnen sind selbst Arbeitgeber und beschäftigen wiederum Migranten. Auch sind die Migrantengruppen untereinander recht solidarisch: Wer Arbeit hat, stellt seinen arbeitsuchenden Freund vor, dieser wiederum vermittelt seinen Freund u.s.w..

Ausländerpolitik und -recht (Stand 1995)

Einreise und Aufenthalt

EU-Bürger und Touristen (mit Ausnahme der Personengruppen, die der Visapflicht unterliegen) können mit einem gültigen Personaldokument einreisen und sich dann ohne weitere Aufenthaltsanträge bis zu sechs Monate in Großbritannien aufhalten, sofern sie über ausreichende finanzielle Eigenmittel für Aufenthalt und Rückreise verfügen.

Das Einreise- und Aufenthaltsrecht für Bürger des New Commonwealth richtet sich nach dem seit 1971 geltenden „Patriality“-Konzept, d.h., Arbeitserlaubnis und Arbeitsplatznachweis müssen erbracht und eine enge Verbindung zu Großbritannien muß nachgewiesen werden. Seit dem British Nationality Act 1981 muß immer eine Genehmigung der britischen Behörden bei der Einreise vorliegen.

Seit 1985 gilt der Visazwang für die Bürger einiger afrikanischer und asiatischer Staaten (Bangladesch, Indien, Pakistan, Sri Lanka, Nigeria u.a.). Eine Visapflicht besteht ohnehin für Bürger osteuropäischer Staaten und Kubas. Den Beförderungsunternehmen drohen seit der Verabschiedung des „Immigration Carrier's Liability Bill“ 1987 Sanktionen bei einem Verstoß ihrer Passagiere gegen die Visapflicht.

Das Recht zur Niederlassung hatte seit der Einführung des Patriality-Konzepts 1971 neben EG-Bürgern nur noch ein begrenzter Personenkreis, es waren dies Bürger der „UK and Colonies“, wenn sie selbst oder ihre Eltern die britische Staatsangehörigkeit aufgrund von Geburt oder anderweitiger Erlangung besaßen sowie Bürger der „UK and Colonies“, die sich seit mehr als fünf Jahren in Großbritannien aufhielten.

Zuvor hatten zumindest jene anderen NCWP-Bürger, die eine spezielle Arbeitserlaubnis (Employment Voucher) besaßen, ein Niederlassungsrecht besessen, nun mußten auch

⁸⁵ Bundesministerium des Innern: Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, März 1998, S. 11.

sie ihre Arbeitserlaubnis jährlich verlängern lassen und hatten erst nach vier Jahren die Möglichkeit der dauerhaften Niederlassung. Die Europäische Kommission für Menschenrechte kritisierte die Neuregelungen aufgrund der darin erkennbaren Diskriminierung vor allem schwarzer Migranten. Während „patrials“ aus dem Old Commonwealth ohne britische Staatsangehörigkeit weiterhin ein Recht auf Aufenthalt in Großbritannien hatten, erhielten die non-patrials mit Staatsangehörigkeit der UK and Colonies nun nicht mehr automatisch und sofort ihr Niederlassungsrecht, und bei diesem Personenkreis handelt es sich aufgrund der Herkunftsstaaten in erster Linie um Personen mit schwarzer Hautfarbe. Daraus ergebe sich, so die Kommission, die Einführung unterschiedlicher Rechte für formal gleiche Staatsbürger.⁸⁶

Niedergelassene Migranten aus Drittstaaten (d.h. nicht EU) haben keine Freizügigkeit innerhalb der EU, und ihnen droht bei einer Ausreise nach Übersee für mehr als zwei Jahre der Verlust der Aufenthaltsgenehmigung für Großbritannien. Ferner können auch niedergelassene Zuwanderer aus Drittstaaten wegen eines Verstoßes gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder wenn der Home Secretary ihren Aufenthalt als unzulässig für Großbritannien bewertet, ausgewiesen werden.

Politische Rechte

Niedergelassene Ausländer haben das kommunale Wahlrecht, allerdings gilt dies seit 1988 nicht mehr für Bürger des Commonwealth.

Arbeitsaufnahme

Eine Arbeitsaufnahme ist nur mit einer Arbeitserlaubnis gestattet, die nur bei einer bestimmten Qualifikation und zunächst befristet auf ein Jahr erteilt wird, und nur dann, wenn keine geeignete „einheimische“ oder EU-Arbeitskraft für den speziellen Arbeitsplatz zu finden ist. Eine Ausnahme sind Patriots,⁸⁷ EU-Angehörige sowie Einwanderer, die die Absicht haben, einer selbständigen ökonomischen Tätigkeit nachzugehen. Eine Verlängerung der Arbeitserlaubnis ist möglich, sie kann nach vier Jahren schließlich unbefristet gemeinsam mit einer ebenfalls unbefristeten Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Bei illegalen Arbeitsverhältnissen wird der Arbeitnehmer, nicht aber der Arbeitgeber bestraft.

Einbürgerung / Niederlassung

Diese beiden Begriffe lassen sich für Großbritannien nicht einfach trennen, weil viele rechtliche Regelungen zusammenhängen. Einen kurzen Überblick verschafft folgende

⁸⁶Räthzel, a.a.O., S. 230.

⁸⁷Als „Patrials“ zählen a) im Vereinigten Königreich geborene Personen, b) Commonwealth-Bürger, die vor 1973 nach GB einwanderten, c) Personen, die durch Anmeldung oder Einbürgerung Staatsangehörige des UK geworden sind oder d) Commonwealth-Bürger mit einem im UK geborenen Elternteil. Vgl. Castles [1987], S. 91.

Tabelle, die die Kategorien des 1981 in Kraft getretenen Staatsangehörigkeitsgesetzes darstellt:

„British Nationality Act“

1.) British Citizens	2.) British Dependent Territories Citizens	3.) British Overseas Citizens
haben das Recht auf Aufenthalt in Großbritannien, wenn ...	erhalten die Staatsbürgerschaft „UK and Colonies“, wenn ...	haben kein Recht auf Aufenthalt in Großbritannien (Staatsbürgerschaft weder nach Kriterien aus 1 noch aus 2).
... sie selbst, die Eltern oder Großeltern in Großbritannien geboren wurden oder eine dauerhafte Niederlassung gegeben ist.	... sie selbst in Großbritannien geboren wurden oder wenn ...	Beispiel: Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft in Malaysia oder Ostafrika.
Wenn sie selbst außerhalb Großbritanniens geboren wurden, müssen die Eltern dort zur Welt gekommen sein.	... die Eltern/Großeltern in Großbritannien geboren oder naturalisiert wurden oder eine Registrierung in einem abhängigen oder assoziierten Staat (Gibraltar, Falklands, Hongkong) vorliegt.	Der Status ist nicht an Kinder vererbbar.
Bei Eheschließung mit einem britischen Staatsbürger kann nach drei Jahren Aufenthalt die britische Staatsbürgerschaft erworben werden.		D.h., es handelt sich um keine echte Staatsbürgerschaft, weil keine Aufenthaltsrechte in Großbritannien damit verbunden sind.

Mit der Einführung dieser Kategorien war die Kritik der Menschenrechtskommission, formal gleiche Staatsbürger ungleich zu behandeln, hinfällig, denn nun hatten die Angehörigen der verschiedenen Gebiete auch formal gesehen einen unterschiedlichen Status.

Nach einer ersten Einführung von Teilelementen des „ius sanguinis“ durch das Patriality-Konzept 1971 erfolgte nun mit diesem Gesetz die weitere Abkehr vom „ius soli“: Der Erwerb der Staatsbürgerschaft sollte bspw. für Kinder illegaler Migranten nicht mehr automatisch durch Geburt in Großbritannien möglich sein. Diese Bestimmung wurde allerdings durch einen Zusatz dahingehend abgeschwächt, daß Kinder, die die Staatsbürgerschaft nicht automatisch bei Geburt in Großbritannien erhalten, nach zehn Jahren ununterbrochenem Aufenthalt die Möglichkeit der Beantragung haben.

Am 01.01.1983 trat dann das vorläufig letzte Gesetz über die Staatsbürgerschaft in Kraft: Der Erwerb der britischen Staatsangehörigkeit ist seitdem abhängig von der juristisch anerkannten Niederlassung der Eltern in Großbritannien.

Alle Zuwanderer (sofern nicht von oben beschriebenen Regelungen betroffen), haben die Möglichkeit, nach fünf Jahren Aufenthalt in Großbritannien die Einbürgerung zu beantragen.

Familiennachzug

Der Familiennachzug ist möglich, wird aber durch strenge Kontrollen, Wohnraumerfordernisse und den Nachweis der finanziellen Selbstversorgung verzögert und erschwert.

Bewertung:

Die Migrations- und Integrationspolitik in Großbritannien enthielt von Beginn an Ansätze diskriminierender ethnischer Kategorisierungen. Während bspw. die „displaced persons“ von der Regierung sogar finanzielle und andere Eingliederungshilfen erhielten, äußerte man sich zugleich besorgt über die hohe Zahl der Einwanderer aus den karibischen Ländern.

Auch die Reaktionen der britischen Regierung auf die rassistischen Tendenzen, die durch die Reden des Politikers Enoch Powell Ende der sechziger Jahre wenn nicht ausgelöst, so doch massiv verstärkt wurden, zeigen einen sehr ambivalenten Umgang mit Rassismus und Integration: Sie erließ den Immigrant Appeals Act, den man als eine Mischung aus „Zuckerbrot und Peitsche“ bezeichnen könnte (vgl. oben).

Bei den Restriktionen in der Einwanderungsgesetzgebung zeichnet sich deutlich eine diskriminierende Entwicklung ab. Während es für Angehörige des New Commonwealth kaum noch Möglichkeiten der Einwanderung gibt, bestehen diese für Angehörige des Old Commonwealth weiterhin. Dies zeigt sich auch anhand der Zahlen: Durch die gesetzlichen Regelungen nahm die Zuwanderung aus den NCWP-Regionen ab, insgesamt war jedoch ein deutlicher Einwanderungsanstieg zu verzeichnen.

Die Hauptaspekte der britischen Migrationspolitik bestehen aus Regulierungs- und Kontrollmechanismen. Zwar liegt auch diesem Konzept der Ansatz zugrunde, nur bei der strikten Beschränkung der Zuwanderung sei eine Integration der im Land lebenden Migranten möglich, doch werden Integrationsmaßnahmen nur unzureichend durchgeführt. Die Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechtes durch die Definition der „patrials“ führte Elemente des „ius sanguinis“ ein, die darauf hinweisen, daß eine wirkliche Integration ethnischer Minderheiten nicht mehr konkret angestrebt wird.

Im Verlauf der Migrationsgeschichte gab es immer wieder einige liberale Ansätze, die zumeist von der Labour-Party vertreten wurden. Doch auch diese setzte sich im konkreten Fall nicht durch, sondern gab restriktiven Regelungen unter Rücksichtnahme auf xenophobische Ängste der Bevölkerung und damit auch Teilen ihrer Wählerschaft nach, wie beispielsweise beim Einwanderungsgesetz von 1965. Nachdem sich 88% der Bevölkerung für die Gesetzesvorlage ausgesprochen hatten - nicht ganz unbeeinflusst vom Wahlkampf der Konservativen Partei, in dem es unter anderem hieß: „If you want a nigger for

a neighbour vote Labour“⁸⁸ - hatte auch die Labour-Party keine Einwände mehr gegen restriktive Regelungen.

Allerdings zeigt sich gegenwärtig, daß die Labour-Party weiterhin liberalere Ansätze vertritt als die Tories; sie forderte bspw. im Rahmen der europäischen Harmonisierung der Migrationspolitiken geregelte Zuwanderungsnormen und die Gewährleistung des Schutzes für Flüchtlinge, sowie die Einführung eines „Race Relation Acts“ auf europäischer Ebene. Die konservative Partei hält gänzlich andere Lösungskonzepte für die Bekämpfung des Rassismus bereit. So hieß es im Europawahl-Programm 1994 u.a.: „Die Schwierigkeiten, die in anderen europäischen Ländern durch den Zustrom von Immigranten aus dem früheren Ostblock verursacht wurden, zeigen, wie die Lockerung der Einwanderungskontrollen zu wachsender Unterstützung für extremistische Gruppen führen kann,“ und diese Begründung massiver Einwanderungsrestriktionen wird weiter ausgeführt: „Eine harte, aber faire Immigrationspolitik ist die Bedingung für stabile Rassenbeziehungen.“⁸⁹

⁸⁸Räthzel, a.a.O., S. 228.

⁸⁹FR, 18.11.1994, S. 6.

Niederlande

Migrationsentwicklung und -politik

Betrachtet man die Migrationsentwicklung der Niederlande, so bietet sich eine Differenzierung in verschiedene Migrantengruppen an. Zu unterscheiden ist zwischen Migranten aus (Ex-)Kolonien der Niederlande, die sich wiederum in unterschiedliche Gruppen aufteilen lassen, und anderen Arbeitsmigranten.

Migranten aus den Kolonien

Ab 1949 remigrierten ca. 250.000 bis 300.000 Personen aus den ehemaligen Kolonien in das Mutterland. Der größte Teil dieser Heimkehrer kam aus dem ehemals holländischen Ostindien, dem heutigen Indonesien. Dieses Gebiet war eine der wichtigsten Kolonien und wurde erst 1949 - nach fast 350 Jahren Kolonialherrschaft - in die Unabhängigkeit entlassen. Die Rückwanderung aus Indonesien hielt bis in die sechziger Jahre hinein an, und viele der „Rückkehrer“ waren in Indonesien zur Welt gekommen. Ihr Status war aber jenem der niederländischen Bürger gleichgestellt. Sie besaßen die niederländische Staatsbürgerschaft und hatten daher das Recht, sich in den Niederlanden niederzulassen. Diese Gruppe wurde verhältnismäßig problemlos in die holländische Gesellschaft integriert.

Ab 1951 wanderte eine große Gruppe von Moluk kern in die Niederlande ein, dabei handelte es sich vorwiegend um ehemalige Angehörige der niederländischen Armee in Ostindien. Sowohl die Migranten als auch die niederländische Regierung gingen von einer Rückkehr bspw. in eine unabhängig gewordene Republik Südmolukken aus. Diese Zuwanderer wurden zunächst in Lagern untergebracht, und aufgrund der Rückkehrerwartung fanden keine Integrationsmaßnahmen statt. Dies führte während der siebziger Jahre zu großen Problemen, als sich deutlich abzeichnete, daß von einer Rückkehr der molukischen Migranten nicht mehr ausgegangen werden konnte. Jugendliche Migranten wehrten sich gegen die Diskriminierung, der sie ausgesetzt waren, und verliehen ihren Forderungen nach Integrationsmaßnahmen und mehr Rechten mit militanten Aktionen Nachdruck. Die Zahl der molukischen Einwanderer hatte ca. 12.500 Personen betragen, 1985 lebten bereits ca. 40.000 Molukker in den Niederlanden. Diese Zuwanderer haben keinen einheitlichen Status, es handelt sich zum Teil um Staatenlose, zum Teil um niederländische und indonesische Staatsangehörige.

Bis Mitte der sechziger Jahre erfolgte eine eher geringe Zuwanderung von Migranten aus Surinam (ehemals niederländische Karibik), dabei handelte es sich vorwiegend um Studenten. Nach 1965 begann die Arbeitsmigration aus Surinam in die Niederlande. Im Zeitraum zwischen 1965 und 1970 betrug die Zahl der Arbeitsmigranten 5.500 Personen. Die niederländische Regierung drohte strengere Kontrollen und Einreisebeschränkungen an,

in der Hoffnung, die Zahl der Neueinreisen durch Abschreckung zu verringern. Die Reaktion auf diese Ankündigung war jedoch gegenteilig: Aus Angst, bald nicht mehr einreisen zu dürfen, machten sich die meisten Auswanderungswilligen nun gerade auf den Weg, so daß sich die Nettomigration im Jahre 1974 auf 15.000, 1975 bereits auf 36.000 Personen belief. Im selben Jahr erhielt Surinam die Unabhängigkeit, und die in den Niederlanden ansässigen Surinamesen erhielten die holländische Staatsbürgerschaft, während sie der in Surinam verbliebenen Bevölkerung aberkannt wurde. Aufgrund eines bilateralen Abkommens zwischen der ehemaligen Kolonie und seinem Mutterland war die Einreise in die Niederlande bis 1980 weiterhin möglich. Erst 1980 führte die holländische Regierung einen Visazwang für surinamesische Staatsbürger ein, so daß eine weitere Migration in erster Linie aufgrund der Familienzusammenführung stattfand. 1985 lebten ca. 182.000 Personen surinamesischer Abstammung in den Niederlanden, Mitte der neunziger Jahre waren es ca. 240.000 Personen, die zum größten Teil eingebürgert wurden. Insgesamt wanderte mehr als ein Drittel der gesamten Bevölkerung Surinams in die Niederlande aus.

Die vierte Gruppe der Zuwanderer aus den ehemaligen Kolonien sind Arbeitsmigranten aus den niederländischen Antillen, die immer noch als niederländisches Staatsgebiet gelten. Sie wurden bis in die Mitte der sechziger Jahre hinein von holländischen Arbeitgebern angeworben, und bis 1980 wanderten jährlich ca. 2.500 Personen ein. Gegenwärtig leben ca. 80.000 Personen aus den niederländischen Antillen in den Niederlanden; sie haben zwar aufgrund des Status ihres Landes ein Recht auf freie Niederlassung, werden aber von der Aufnahmegesellschaft nicht als gleichwertige Bürger des Landes, sondern als Zuwanderer betrachtet.

Arbeitsmigration / andere Gruppen

Die Niederlande hatten erst ab 1961 einen positiven Wanderungssaldo zu verzeichnen. Allein in den fünfziger Jahren wanderten ca. 400.000 Niederländer vor allem nach Australien und Kanada aus.

In den sechziger Jahren begann die offizielle Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte. Hatte man den Arbeitsmarktbedarf nach dem Zweiten Weltkrieg noch intern decken können, bspw. durch die Rekrutierung von Hausfrauen in den Arbeitsprozeß, so waren die Arbeitskraftreserven in den sechziger Jahren erschöpft. Die Gewerkschaften nutzten dies, um bessere Arbeitsbedingungen, eine Verkürzung der Arbeitszeit und ein Ende der zur Inflationszeit bis dahin betriebenen Lohnführungs politik (Lohnbegrenzungs politik) durchzusetzen. Um weiterhin konkurrenzfähig zu bleiben, sah sich die niederländische Wirtschaft nun auf die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte angewiesen und traf mit mehreren Mittelmeerstaaten bilaterale Abkommen, zunächst mit Italien (1960), dann folgten

Spanien (1961), Portugal (1963), die Türkei (1964), Griechenland (1966), Marokko (1969), Jugoslawien (1970) und Tunesien (1970).

Die Niederlande betrachteten sich allerdings nicht als Einwanderungsland, sondern erwarteten von den Arbeitsmigranten, daß sie bei einem Überschuß an Arbeitskräften wieder in ihr Heimatland zurückkehren würden. Zum Teil wurde diese Erwartung erfüllt: Bei Beginn der Rezessionsphase (1967) wanderten immerhin 7.000 der 46.000 Arbeitsmigranten wieder aus, sie erfüllten damit die von Arbeitgebern und Regierung angestrebte „Pufferfunktion“ auf dem Arbeitsmarkt. Allerdings waren die Niederlande weiterhin auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen, um Arbeitsplätze zu besetzen, für die sich keine einheimischen Arbeiter finden ließen.

Während der sechziger und siebziger Jahre wurden die Migranten vom staatlichen Wohlfahrtssystem unterstützt; bei der - als vorübergehend geplanten - Eingliederung der Migrantenpopulation achtete man sehr auf die einzelnen kulturellen Identitäten und bot teilweise sogar muttersprachlichen Unterricht für die Migrantenkinder in der Schule an. „Hauptziel der offiziellen Politik wurde die Bewahrung der kulturellen Eigenart von zeitweilig Zugewanderten innerhalb ihrer eigenen, relativ geschlossenen Gemeinschaften und Institutionen.“⁹⁰ Ziel war es damals nicht, spätere Konflikte durch eine unzureichende Integration zu verhindern, sondern man wollte sicherstellen, daß es den Migranten auch langfristig möglich war, in ihre Heimatländer zurückzukehren.

1974, gegen Ende der Rezessionsphase, wurde ein Anwerbestop erlassen. Zu diesem Zeitpunkt lebten fast 90.000 meist angeworbene ausländische Arbeitskräfte und ihre im Zuge der Familienzusammenführung seit Beginn der siebziger Jahre nachgereisten Familienangehörigen in den Niederlanden.

Aufgrund der Rückkehrerwartung und der dadurch bedingten mangelnden Integrationsmaßnahmen kam es auch in den Niederlanden nun bei Beginn der Niederlassungsphase und gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit zu sozialen Spannungen zwischen der zugewanderten und der einheimischen Bevölkerung. Neben dem Anwerbestop zur Beendigung der Neueinwanderung wurden 1974 auch restriktive Maßnahmen für die in den Niederlanden ansässigen Migranten getroffen. Auf Vorschlag des Sozialministeriums wurden Arbeitserlaubnisse nur noch unter Beachtung der Arbeitsmarktlage an die Arbeitgeber ausgegeben, um eine Beschäftigungsbegrenzung für ausländische Arbeitskräfte zu erreichen. Von dieser Maßnahme ausgenommen waren Migranten, die seit mindestens drei Jahren legal in den Niederlanden lebten. Da diese Gruppe ziemlich groß war, konnten die Maßnahmen nur geringfügig zu einer tatsächlichen Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen. Nachdem 1975 illegalen Einwanderern eine Generalamnestie erteilt worden war, begann eine neue, härtere Linie in der Ausländerpolitik. Es gab weitere Einreisebe-

schränkungen für Arbeitsmigranten, man führte strengere Grenzkontrollen ein, hob das Recht auf Arbeitslosenunterstützung für ausländische Arbeitskräfte auf und illegale Einwanderer wurden rigoros abgeschoben.

1979, als die dauerhafte Niederlassung der Migranten und das Scheitern des Rotationsprinzips nicht mehr geleugnet werden konnten, und ein eigens darüber angefertigter Bericht dies bestätigte, reagierte die niederländische Regierung mit einer - im Vergleich zu den übrigen Einwanderungsländern Westeuropas bemerkenswerten - Änderung des politischen Kurses. Man erließ zwar zunächst restriktivere Einreisebestimmungen, zu denen u.a. die Einführung der Visapflicht für Bürger ehemaliger holländischer Kolonien gehörte, führte aber 1980 eine erneute Generalamnestie für illegale Einwanderer durch, und 1983 wurde eine gänzlich neu formulierte Ausländerpolitik in einer Denkschrift, der „Minderhedennota“, verkündet, die der Realität Rechnung trug: Die Niederlande galten von nun an offiziell als multikulturelle Gesellschaft, in der die Gleichberechtigung aller Bevölkerungsgruppen zur verfassungsrechtlich verankerten Zielsetzung wurde. Angestrebt wurde die Anerkennung und Akzeptanz von ethnischen Minderheitengruppen, wie bspw. Flüchtlingen, aber auch von Sinti und Roma, Wohnwagenbewohnern⁹¹ und Chinesen, insgesamt ca. 30.000 Personen. Man erstellte Pläne, wie man alle bisher benachteiligten Gruppen zu gesellschaftlicher Teilhabe verhelfen könnte und entschied, daß man zunächst ihren rechtlichen Status sowie ihre Situation auf dem Arbeitsmarkt und ihren Zugang zu Sozialeinrichtungen verbessern müßte. Als konkrete Maßnahme wurden zunächst die Antidiskriminierungsgesetze verschärft sowie die politischen Rechte der Migranten ausgeweitet, indem sie 1985 das kommunale Wahlrecht erhielten.

Ausschlaggebend für die neue Linie der Ausländerpolitik war ein Bericht des Wissenschaftlichen Rates für die Regierungspolitik (WRR), dessen Gutachten empfahl, sich nun auf die dauerhafte Niederlassung der Migranten einzurichten und entsprechende Maßnahmen zu treffen. Ziel der Integrationspolitik war die „Förderung der Beteiligung der Eingewanderten am sozialen und ökonomischen Leben sowie die Weiterentwicklung der interethnischen Beziehungen.“⁹²

Seitdem findet eine konkrete Minoritätenpolitik mit integrativen Maßnahmen statt, deren Grundprinzip allerdings auf der Einschätzung basiert, daß die Beschränkung neuer Zuwanderung notwendige Voraussetzung für die Integration der im Land lebenden Migranten sei. Und so wurden während der achtziger Jahre Integrationsmaßnahmen durchgeführt, die Einbürgerung wurde - trotz bisher schon relativ hoher Einbürgerungszahlen⁹³ - 1985 erleichtert (Abbau der Frauendiskriminierung bei der Vererbung der niederländi-

⁹⁰Han Entzinger, Niederlande, in: Heinelt [1994], S. 195 ff., hier S. 203.

⁹¹Hierbei handelt es sich um eine einheimische halbnomadische Gruppe.

⁹²Entzinger [1994], S. 203.

⁹³1978-84: ca. 760.000 Personen, vgl. Stephen Castles, Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987, S. 63.

schen Staatsbürgerschaft), aber im gleichen Zuge wurden auch die Einwanderungsregelungen restriktiver.

Von der 1983 eingeführten Minderheitenpolitik können sehr viele Migrantengruppen profitieren, denn - so ist es in der Minderhedennota festgelegt - sie soll auf alle Zuwanderer Anwendung finden, „für deren Anwesenheit die Regierung eine spezielle Verantwortlichkeit fühlt [wegen der Kolonialvergangenheit oder weil sie von den Behörden angeworben wurden, Anm. d. Verf.] und die sich in einer Minderheitenlage befinden.“⁹⁴ Dazu zählen Einwanderer und ihre Nachkommen aus Surinam, den Antillen, Aruba, der Türkei, Marokko, Italien, Portugal, Spanien, Griechenland, Jugoslawien, Tunesien und von den Kapverdischen Inseln. Auch Sinti und Roma, Molukker, anerkannte politische Flüchtlinge und Wohnwagenbewohner rechnet man zur Zielgruppe einer speziellen Minderheitenpolitik. 1980 bestand der Personenkreis aus ca. 450.000 Personen, inzwischen dürfte die Zahl mehr als doppelt so hoch sein.

Da die Minderhedennota von 1983 und die auf ihr basierende Politik eine Ausnahme im europäischen Raum darstellt, soll an dieser Stelle noch einmal gesondert auf ihre Grundlagen eingegangen werden.

Für die Niederlande war historisch bedingt ein gewisses Maß an Kulturpluralismus stets maßgebend, was der späteren Minderheitenpolitik zugute kam. Seit Ende des 19. Jahrhunderts setzt sich die holländische Gesellschaft aus vielen Gruppen mit unterschiedlichen Interessen zusammen, bspw. aus verschiedenen religiösen (evangelischen und katholischen) Strömungen und einer starken Arbeiterbewegung. Alle Gruppen hatten sehr früh einen eigenen institutionellen Aufbau, arbeiteten jedoch trotz unterschiedlicher Interessen zusammen, um aufgrund der gemeinsamen Größe in der Lage zu sein, aus einer demokratischen Legitimation heraus bei politischen Entscheidungen mitzuwirken. Diese pluralistischen Strukturen sind bis heute erhalten geblieben. Die Hauptmerkmale der gegenwärtigen Minderheitenpolitik lassen sich in drei übergeordnete Aspekte aufteilen:

1. Ein Ziel der Politik besteht in der Förderung der multikulturellen Gesellschaft, um eine Emanzipation der ethnischen Gemeinschaften zu unterstützen.
2. Das zweite Hauptziel ist die Förderung der rechtlichen Gleichstellung aller sozialen Gruppen.
3. Die dritte Zielsetzung befaßt sich mit Möglichkeiten zur Überwindung der Deprivation von Minderheitengruppen durch eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage.

Insgesamt stellen sich also vier Ebenen der Minderheitenpolitik dar: Emanzipation, Gleichstellung, Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und Verbesserung der sozialen Situation von Minderheitengruppen.

Zur ersten Zielsetzung gehört u.a., daß man ethnischen Gemeinschaften auch die Erziehung und Ausbildung ihrer Kinder auf eine Weise ermöglicht, die sie der Kultur ihrer Vorfahren und damit häufig auch ihren Verwandten nicht gänzlich entfremdet. Für dieses Ziel wurde bspw. durch Gesetz der muttersprachliche Unterricht für Kinder ausländischer Eltern an den öffentlichen und privaten Schulen rechtlich abgesichert. Außerdem ist die Gründung privater Schulen auch auf religiösen Grundlagen erlaubt, die vom Staat anerkannt und dann auch von ihm finanziell unterstützt werden können. Während der letzten Jahre wurden ca. zwanzig islamische und einige hinduistische Schulen gegründet, die für die ersten acht schulpflichtigen Jahre der Kinder genutzt werden können. Der Unterricht findet aber in niederländischer Sprache und auf der Grundlage behördlicher Richtlinien statt. Nur wenige Eltern nehmen dieses Angebot einer eigenen ethnisch-religiösen Schule für ihre Kinder wahr.

Weitaus erfolgreicher ist die Gründung von Beratungsgremien für ethnische Minderheitengruppen, die auf nationaler und lokaler Ebene arbeiten, und deren Vertreter aufgrund einer Selbstverpflichtung der niederländischen Behörden zu allen Maßnahmen angehört werden, die ihre jeweilige Gruppe betreffen. Die Verbandsgründung ethnischer Gruppen wird auch finanziell unterstützt, eine Subventionierung rein religiös-fundamentalistischer Vereine ist aber gesetzlich verboten.

Zur Förderung der rechtlichen Gleichstellung der Angehörigen von Minderheitengruppen trägt wesentlich bei, daß ausländische Bürger außer in der Polizei und der Armee auch im öffentlichen Dienst tätig sein können, es gibt hier - im Gegensatz zur Situation in den meisten anderen Aufnahmestaaten Westeuropas - kaum Beschränkungen der Tätigkeitsfelder. Ferner ging man in den Niederlanden bereits während der achtziger Jahre dazu über, auch nicht-christliche religiöse Riten im gesellschaftlichen Alltag zu berücksichtigen, um eine freie Religionsausübung zu gewährleisten, zu der auch alltägliche Dinge wie bspw. Nahrungsvorschriften oder aber Riten bei Geburt und Tod zählen. Ein Schlachtegesetz und ein Beerdigungsgesetz für in der christlichen Religion nicht übliche Bräuche garantiert den Anhängern anderer Religionen die Möglichkeit, nach ihren Riten zu leben. Die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage stellt natürlich eines der Hauptprobleme der Minderheitenpolitik dar, denn nicht auf alle Bereiche hat der Staat Einfluß genug, um eine echte Verbesserung zu erwirken. So haben Migranten zwar weitestgehend ebenso Zugang zu Sozialwohnungen wie niederländische Staatsangehörige, in den Bereichen Erziehung und Ausbildung sind sie aber nach wie vor benachteiligt. Die Ursachen für diese Benachteiligung liegen oft in Sprachmängeln, die eine schlechtere Schulleistung nach sich ziehen, was wiederum den Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert.

⁹⁴ Aus „Minderhedennota“ 1983, S. 12; vgl. Entzinger, a.a.O., S. 204.

Die Arbeitslosigkeit ist eines der größten und nicht in absehbarer Zeit zu bewältigenden Probleme. Statistiken zeigen, daß die Arbeitslosenquote bei türkischen und marokkanischen Personen bei 21-36% liegt, bei Surinamesen und Antillanern beträgt sie 17-31%, während die Arbeitslosenquote der niederländischen Bevölkerung lediglich rund 7% beträgt.⁹⁵ Der Umgang mit solch hohen Zahlen ist schwierig, denn häufig erweisen sich zunächst positive Maßnahmen als Rückschritt in der Eingliederung der Migranten. Entzinger [1994] bemerkt dazu: „Die Sozialversicherungen wurden als eine akzeptable Alternative betrachtet, den Lebensunterhalt von Angehörigen von Minderheiten zu sichern, und auch heute noch werden die Minderheiten vielfach in erster Linie als Objekte des Wohlfahrtsstaates betrachtet - und nicht als Arbeitskräftepotential.“⁹⁶ Die Folgen einer solchen Zuordnung sind absehbar und unterscheiden sich nicht wesentlich von denen bei der einheimischen arbeitslosen Bevölkerung, nur kommt bei den ausländischen Arbeitslosen als erschwerendes Element ihre ethnische Minderheitenstellung hinzu. Wer keinen Arbeitsplatz hat, befindet sich schnell in einer Randstellung, verliert seine sozialen Kontakte und wenn es sich um eine ausländische Person handelt, so können die Kontakte zu einheimischen Personen mit Beendigung des Arbeitsverhältnisses völlig abbrechen. Eine Folge davon ist bspw. eine Verschlechterung der niederländischen Sprachkenntnisse, die nun nicht mehr angewandt werden müssen oder können. Auf diese Weise wird die Chance einer Integration immer geringer. Es kommt hinzu, daß arbeitslose Menschen häufig die Fähigkeit verlieren, ihr Leben zu strukturieren, da von außen nun keine Leitlinien mehr vorhanden sind wie bspw. eine feste Arbeitszeit, die den Tagesablauf vorgibt. All diese Aspekte bewirken häufig eine Verunsicherung der Menschen, und bei einigen ausländischen Arbeitslosen kann es dann zu einer Hinwendung zu religiösem Fundamentalismus kommen, der ihnen eine gewisse Sicherheit zurückgeben kann. Daraus erfolgt aber eine weitere Marginalisierung, eine Integration wird immer unwahrscheinlicher, denn nach einer gewissen Dauer leben die Migranten in einer Gesellschaft, mit der sie nicht (mehr) vertraut sind, und die sie auch von ihrem Randdasein aus nicht kennenlernen können, wenn nicht Hilfestellungen von außen angeboten werden.

Dazu noch einmal Entzinger [1994]: „Ein Land, das Zuwanderer aufnimmt, sollte ihnen auch helfen, ihre Fähigkeiten weiterzuentwickeln, damit sie sich selbständig behaupten können und sie nicht während ihres gesamten Lebens von öffentlicher Unterstützung abhängig sind.“⁹⁷

Vor allem zur Beseitigung der Benachteiligung im Arbeitsbereich, aber auch zur Verbesserung der Integration hat der WRR einige Maßnahmenvorschläge entwickelt, die zum

⁹⁵Entzinger, a.a.O., S. 210.

⁹⁶Ibid., S. 210 f..

⁹⁷Ibid., S. 212.

Teil von der Politik aufgegriffen und umgesetzt wurden. So werden ausländische Migranten systematisch auf kommunaler Ebene empfangen und von Beginn ihres Aufenthaltes an zur Teilnahme an integrativen Maßnahmen ermutigt, wie bspw. der Belegung niederländischer Sprachkurse. Als weitergehende Maßnahmen werden Arbeitsmarkteingliederungspläne erstellt, und im Juli 1993 wurde - gegen starke Proteste der Arbeitgeberverbände - ein Arbeitsförderungsgesetz für Minderheiten vom niederländischen Parlament angenommen. Es besteht zwar keine Quotierung auf dem Arbeitsmarkt, aber Unternehmen, die auffällig wenig ausländische Arbeitskräfte beschäftigen, sollen weitergemeldet und von einer zuständigen Behörde auf diese Situation aufmerksam gemacht werden. Man argumentiert, daß die Arbeitgeber in einigen Jahren ohnehin auf ausländische Arbeitskräfte zurückgreifen müßten, um ihren Bedarf zu decken, also sei es sinnvoll, jetzt bereits mit einer Ausbildung und Einarbeitung zu beginnen und sich langsam daran zu gewöhnen. Fast alle Vorschläge des WRR wurden in die Realität umgesetzt, so daß die Migranten eine weitaus verbesserte rechtliche Absicherung ihres Status und ihrer Lebensmöglichkeiten in der Gesellschaft erhielten. Allerdings wurde zeitgleich die Förderung kultureller Aktivitäten ethnischer Gruppen abgebaut. Unter anderem könnte dies durch seit 1991 schärfer werdende Diskussionen über die islamische Kultur bedingt sein, die bei der einheimischen Bevölkerung auf Mißtrauen stößt. Initiiert wurde die Diskussion von einem Politiker der konservativ-liberalen Partei, der argumentierte, der Islam stünde im Widerspruch zu einer multikulturellen Gesellschaft und sei damit nicht gerade geeignet, als Teil von ihr akzeptiert zu werden.

Mitte der neunziger Jahre lebten ca. 15,3 Millionen „Zuwanderer“ in den Niederlanden, etwas mehr als 9% von ihnen wurden nicht in den Niederlanden geboren. Jeder sechste Einwohner - so wurde einmal errechnet - sei im Ausland geboren oder aber habe zumindest einen im Ausland geborenen Elternteil.⁹⁸ Allerdings sind - aufgrund der hohen Einbürgerungsrate - nur 5% der Bevölkerung „Ausländer“ im juristischen Sinne.

Seit 1990 kommen ca. 80.000 Migranten jährlich neu in die Niederlande, hinzu kommen ca. 35.000 Personen mit niederländischer Staatsbürgerschaft, die einen dauerhaften Aufenthalt in den Niederlanden beabsichtigen, allerdings verlassen auch ca. 30.000 ausländische Bürger jährlich das Land wieder.⁹⁹ Eine große Rolle bei der Neuzuwanderung spielt noch immer die Familienzusammenführung, was auch durch eine relativ hohe Zahl von Eheschließungen der in den Niederlanden lebenden Migranten in ihrem Herkunftsland bedingt ist. Zwischenzeitlich wird immer wieder über die Einführung von Rückkehrhilfen für arbeitslose Ausländer diskutiert, denn die Arbeitsmarktsituation hat sich verschlechtert, und die Zahl der illegalen ausländischen Arbeitskräfte beläuft sich nach

⁹⁸Ibid., S. 195.

⁹⁹Ibid., S. 196.

Schätzungen auf 50.000 bis 100.000 Personen, die auf diese Weise die Schattenwirtschaft stärken.

Bei der Neuzuwanderung ist ein steigender Anteil osteuropäischer Migranten zu beobachten, während die Zahl der zugewanderten EG-Bürger relativ gering blieb. So leben ca. 50.000 Deutsche als größte EU-Migrantengruppe in den Niederlanden, gefolgt von der Gruppe der Migranten aus Großbritannien, die ca. 44.000 Personen beträgt.¹⁰⁰ Wie in fast allen westlichen Aufnahmestaaten werden die europäischen Zuwanderer in der öffentlichen Meinung positiver bewertet als andere, allerdings fällt auf, daß schon in der sprachlichen Gewohnheit weniger diskriminierende Ansätze vorhanden sind, als in anderen Staaten: Man spricht in der Regel - egal, um welche Migrantengruppe es sich handelt - nicht von „Ausländern“ oder „Einwanderern“ sondern von „ethnischen Minderheiten“. Entzinger [1994] bewertet dies so: „In dem Denken der Niederländer bestimmt nicht so sehr die Staatsangehörigkeit die Lage der Eingewanderten, sondern vielmehr ihre Position in sozialer, wirtschaftlicher, kultureller oder sogar religiöser Hinsicht.“¹⁰¹ Die Ansätze einer integrativen, antirassistischen Politik sind demnach in der niederländischen Gesellschaft optimistischer zu bewerten als in anderen Gesellschaften, denn nur, wenn man einer Gruppe ihre eigenen Merkmale zugesteht, kann man diese zunächst einmal ausführlich kennenlernen, und die Versuchung, die Unterschiede als Maßstab negativer Beurteilungen zu nutzen, kann ersetzt werden durch die Chance, ein Nebeneinander verschiedener Kulturen aufzubauen. Ansätze hierfür sind in den Niederlanden zu erkennen, auch wenn der Rassismus wie überall in Europa zu einem immer größeren Problem wird, auf das die Politik rasch und effektiv wird reagieren müssen, um die bisherigen Integrationserfolge nicht zu gefährden.

Ausländerpolitik und -recht (Stand 1995)

Einreise und Aufenthalt

Außer für bestimmte Personengruppen, die einer Visapflicht unterliegen, genügen für eine reguläre Einreise gültige Personalpapiere. EU-Bürger und Angehörige der Benelux-Staaten genießen Freizügigkeit. Drittausländer benötigen für einen längeren Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis, die nur noch aus arbeitsmarktspezifischen Gründen - „wenn ein fundamentales holländisches Interesse“ besteht - oder aus humanitären Gründen erteilt wird. Im ersten Fall gilt die Aufenthaltsgenehmigung meist unbefristet, andere Drittstaatenangehörige können die unbefristete Erlaubnis nach fünf Jahren Aufenthalt beantragen. Auch in den Niederlanden wurden die Einreisebestimmungen 1994 verschärft.

¹⁰⁰Ibid., S. 200.

Politische Rechte

Seit 1983 haben alle Ausländer nach fünf Jahren legalem Aufenthalt in den Niederlanden das aktive und passive kommunale Wahlrecht. Dieses Recht wurde in einer Verfassungsänderung vom 10.09.1985 nochmals bekräftigt. Die Wahlbeteiligung liegt allerdings unterhalb der der niederländischen Staatsbürger. Es wurde festgestellt, daß die meisten Ausländer, die von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, nicht die Parteien der Einwanderer selbst wählen, die sich mittlerweile gegründet haben, sondern vorwiegend den etablierten Altparteien ihre Stimme geben.

Einbürgerung

Eine Einbürgerung ist relativ unkompliziert zu erreichen. Sie kann nach fünf Jahren Aufenthalt beantragt werden. Außerdem besteht neuerdings die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft.

Bewertung:

In den Niederlanden besteht zwar die Basis einer multikulturellen Integrationspolitik, die Einreise- und Aufenthaltsregelungen werden jedoch wohl auch hier den restriktiven Regelungen der anderen EU-Staaten im Zuge der Harmonisierung angepaßt werden.

Auch fehlt trotz der offiziellen Multikulturalität ein Gesamtkonzept der Migrationspolitik, was sich zeigen wird, wenn die Niederlande obiger Entwicklung folgen, denn es wird sich dann eine Kluft zwischen Anspruch und notwendiger Veränderung auftun. Die Bevölkerung wird sich bei einem Vergleich der westeuropäischen Integrationspolitiken u.U. fragen, warum ausgerechnet die Niederlande liberaler als andere sein und sich dadurch der Gefahr einer höheren Zuwanderungsattraktivität aussetzen sollten.

Es zeigt sich bereits jetzt, daß das Eingliederungskonzept, das die gleichberechtigte Teilhabe aller an wohlfahrtsstaatlichen Leistungen vorsieht, unter Druck gerät, denn auch in den Niederlanden gibt es aufgrund der steigenden Einwanderungszahlen und einer gleichzeitig schlechten Arbeitsmarktsituation ökonomische Probleme,¹⁰² die zu einer generellen Leistungsprobleme bewirken und zum anderen auch in der Bevölkerung einen wachsenden Unmut über Leistungen an „Fremde“ hervorrufen. In Krisenzeiten werden ethnische und soziale Unterschiede besonders deutlich, und die gesellschaftliche Solidarität gerät ins Wanken.

Schon bisher konnten eine Segregation und die Marginalisierung ethnischer Minderheiten nicht durch eine wohlfahrtsstaatliche Gleichstellungspolitik verhindert werden. Diese Entwicklung wird sich verstärken. Ein besonderes Problem ist auch, daß viele Migranten auf-

¹⁰¹ Ibid., S. 201.

¹⁰² „Immer mehr Arbeitende müssen jetzt immer mehr Nichtarbeitende unterhalten, und unter den letzten finden sich verhältnismäßig viele Eingewanderte.“ Entzinger, a.a.O., S. 217.

grund ihrer schlechteren Situation bspw. auf dem Arbeitsmarkt auf diese staatlichen Leistungen angewiesen sind.

Die Niederlande müssen sich also Strategien überlegen, diese Probleme zu überwinden. Entzinger [1994] hat hierzu drei mögliche Szenarien entwickelt:

1. Ein „egalitäres Szenario“ wäre denkbar, in dem die Eingliederungspolitik erheblich ausgeweitet würde. Hierzu wären auch regulative Maßnahmen erforderlich, die den Migranten bspw. zur Verbesserung ihres Status Fortbildungsmaßnahmen, Sprachkurse und dergleichen mehr geradezu auferlegen müßten. Dieses Szenario wäre allerdings mit so hohen Kosten verbunden, daß man gleichzeitig - um den Wohlfahrtsstaat anderweitig zu entlasten - mehr Arbeitsplätze auch für die noch unqualifizierten Arbeitsmigranten schaffen müßte.¹⁰³

Eine solche Entwicklung scheint unwahrscheinlich, denn aufgrund der ökonomischen Probleme wird die Schaffung neuer Arbeitsplätze kaum möglich sein. Ferner steht ein Konzept, das Verpflichtungen der Migranten zu Qualifikationsmaßnahmen und generelle Eingliederungsprogramme bspw. für bestimmte Gruppen ethnischer Minderheiten enthielte, dem emanzipatorischen Grundsatz der niederländischen Minderheitenpolitik entgegen.

2. Das „duale Szenario“, in dem die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen einfach unterschiedlich behandelt werden, das also eine Diskriminierung ethnischer Minderheiten zuläßt, läuft zwar den niederländischen Grundprinzipien des Multikulturalismus entgegen, besteht aber in der Praxis bereits ansatzweise zumindest für solche Migranten, die außerhalb des Eingliederungskonzeptes stehen, wie bspw. geduldete Asylbewerber und illegale Einwanderer. Diese Migranten werden sich auf lange Sicht in den Niederlanden niederlassen, ohne daß sie in die Integrationsmaßnahmen einbezogen sind. Für sie ist - auch aufgrund des emanzipatorischen Ansatzes - niemand zuständig, da sie außerhalb des Rechtssystems stehen, das für die Migrationspolitik geschaffen wurde.¹⁰⁴

In Anbetracht der gegenwärtigen sozialen und ökonomischen Entwicklung kann davon ausgegangen werden, daß dieses System der Ungleichbehandlung nicht nur für die genannten Gruppen bestehen bleiben, sondern sich - sollte sich die Politik nicht grundlegend ändern - auf einen Großteil der Migrantenbevölkerung ausweiten wird.

3. Das „minimale Szenario“ enthielte die Gleichbehandlung aller Bevölkerungsgruppen beim Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, wäre aber mit so hohen Kosten verbunden, daß es auf dem jetzigen Niveau nicht durchführbar ist. Denkbar wäre eine erhebliche Senkung des Standards für die Gesamtbevölkerung der Niederlande. Eine

¹⁰³Ibid., S. 218.

¹⁰⁴Ibid.

solche Lösung könnte fatale Folgen haben: Die einheimische Bevölkerung müßte aufgrund der Eingliederung der Migranten erhebliche Einbußen ihres Lebensstandards hinnehmen, was besonders in den unteren sozialen Schichten, die am meisten darunter zu leiden hätten, zu starker Fremdenfeindlichkeit führen könnte.¹⁰⁵

Eine solche Schwächung des Sozialstaats scheint für die Niederlande unwahrscheinlich, denn den daraus entstehenden gesellschaftlichen Spannungen wird sich keine Regierung freiwillig aussetzen. Ferner zeichnet sich die Tendenz einer weiteren Ausgrenzung von Migranten bereits ab. Es scheint wahrscheinlich, daß man versuchen wird, die Kosten der Migration und Eingliederung weiter zugunsten des Lebensstandards der einheimischen Bevölkerung zu senken.

Fazit: Ethnische Minderheiten werden trotz des offiziellen multikulturellen Selbstverständnisses der Niederlande mangelhaft am sozialen und kulturellen Leben der niederländischen Aufnahmegesellschaft beteiligt. In der Einwanderungspolitik zeichnen sich Restriktionen ab, die sich auch durch die ökonomische Problematik der Integration erklären lassen. Auch die Niederlande vertreten immer mehr den verbreiteten Denkansatz, daß eine Integration der Minderheiten nur möglich ist, wenn gleichzeitig die weitere Einwanderung minimiert wird.

Aufgrund verschiedener Faktoren nimmt der Rassismus in der einheimischen Bevölkerung zu, so daß für die Zukunft neben den zu erwartenden sozialen auch stärkere ethnische Spannungen abzusehen sind.

¹⁰⁵Ibid.

Griechenland

Migrationsentwicklung und -politik

Die Bevölkerungsentwicklung in Griechenland wird in starkem Maße von Zu- und Abwanderungen beeinflusst. Insbesondere seit 1975 hat Griechenland einen starken Bevölkerungsanstieg durch hohe Rückwanderungszahlen von Arbeitskräften aus den westeuropäischen Industriestaaten zu verzeichnen.

Ein Hauptteil der übrigen Einwanderung findet illegal statt, Hauptherkunftsland der Migranten ist Ägypten.

Für einen Überblick über die unterschiedlichen Migrantengruppen bieten sich die administrativen Unterscheidungskriterien in Griechenland an.

Zu den *regulären Immigranten*, die mit gültigen Reisedokumenten für einen nicht nur kurzfristigen Aufenthalt einreisen und von den Behörden registriert werden, gehören zurückkehrende griechische Auswanderer sowie ethnische Griechen aus der „Diaspora“ (hierzu später mehr), EU-Bürger, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, sowie andere Migranten aus nicht der EU angehörenden Staaten.

Als *irreguläre oder illegale Immigranten* werden Migranten gewertet, die nicht als reguläre Migranten eingereist sind oder ihren regulären Aufenthaltsstatus wieder verloren haben, bspw. durch Ablauf der Aufenthaltsgenehmigung.

Flüchtlinge stellen eine Sondergruppe dar und fallen unter die Bestimmungen der GFK von 1951, deren Flüchtlingsstatus von den nationalen Behörden anerkannt wurde.

Die Gruppe der „Rückkehrer“ setzt sich vor allem aus Personen griechischer Abstammung aus der ehemaligen Sowjetunion zusammen, die sich dort infolge politischer Ursachen (Vertreibung) einst angesiedelt hatten. Die Rückkehrbewegung setzte 1987 mit einer relativ geringen Zahl von 527 Personen ein, steigerte sich aber auf 6.791 Personen im Jahre 1987, 13.863 Personen im Jahre 1990 und hat sich nun bei jährlich ca. 10.000 Personen stabilisiert.¹⁰⁶ Auslösende Faktoren für diese Entwicklung sind ethnische Konflikte und die wirtschaftliche Not in den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion (Push-Faktoren). Als ein Pull-Faktor wird die positive Aufnahme der Rückkehrer in Griechenland gewertet. Die griechische Regierung erhofft sich eine wirtschaftliche Belebung bislang brachliegender Regionen durch die Neubesiedlung mit den Rückkehrern.

Eine Sondergruppe der Rückkehrer sind Griechen aus der gut entwickelten Diaspora in Nordamerika und Australien. Sie gelten bei den griechischen Behörden als „Griechen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, die für eine gewisse Zeit zurückkehren“.¹⁰⁷ Die letzte amtliche Statistik nennt für 1989 52.000 Personen dieser Zuwandererkategorie, die sich

¹⁰⁶ Xanthi Petrinioti, Griechenland, in: Heinelt [1994], S. 286 ff., hier S. 288.

¹⁰⁷ Ibid., S. 289.

in Griechenland aufhalten. Neuere Zahlen sind nicht vorhanden, da diese Migranten an den Grenzstationen seitdem nicht mehr erfaßt werden.

Ursprünglich ist Griechenland bezüglich der Arbeitsmigration ein typisches Auswanderungsland. Aufgrund der Anwerbepolitik der westeuropäischen Industriestaaten während der fünfziger und sechziger Jahre fand eine hohe Emigration von Arbeitskräften statt. Seit Ende der siebziger Jahre jedoch macht auch Griechenland Erfahrungen als Einwanderungsland einer nicht unbedeutenden Zahl ausländischer Arbeitskräfte. Ein erheblicher Anstieg dieser Immigration war gegen Ende der achtziger Jahre zu verzeichnen, als die politischen Demokratisierungsprozesse in den Nachbarstaaten Griechenlands einsetzten, und die Bürger dieser Staaten die neue Reisefreiheit nutzten, um während der schwierigen wirtschaftlichen Aufbauphase ihrer Heimatländer, die mit hohen Arbeitslosenzahlen einherging, Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit in anderen Staaten zu suchen. Die Zahl der europäischen Migranten aus nicht zur EG gehörenden Herkunftsländern stieg innerhalb von nur fünf Jahren um 200% an. Insgesamt belief sich der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung 1992 auf 200.300 Personen oder 1,9%.¹⁰⁸ Einen besonders hohen Anteil an der Arbeitsimmigration haben auch Migranten aus afrikanischen Ländern.

Der Anreiz, gerade Griechenland als Einwanderungsziel zu wählen, liegt einerseits in der günstigen geographischen Lage, zum anderen aber auch in der industriellen Struktur der griechischen Wirtschaft: Es gibt eine große Anzahl von kleinen Betrieben, die über wenig finanzielle Mittel für innovative Maßnahmen verfügen und daher einen hohen Bedarf an Niedriglohnarbeitskräften haben. In diesem Bereich bieten sich Zuwanderern gute Chancen auf einen Arbeitsplatz. Viele solcher Kleinstunternehmen zählen zu der gut entwickelten Untergrundwirtschaft in Griechenland, deren Umsatz in einer Höhe von ca. 30% des Bruttosozialproduktes Griechenlands liegt. In dieser Schattenwirtschaft bieten illegale Arbeitsverhältnisse vielen Migranten die einzige Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit. Aufgrund der oben beschriebenen Struktur (viele Kleinbetriebe) sind Kontrollen und Restriktionen durch die Regierung nur schwer durchzuführen. Zu einem Anstieg der illegalen Beschäftigung trugen auch institutionelle und gesetzliche Veränderungen während der siebziger und achtziger Jahre bei, mit denen die Rechte und Schutzvorschriften für Arbeitnehmer ausgebaut sowie die Sozialversicherungsleistungen angehoben wurden, was zu erhöhten Lohnnebenkosten führte. Viele Arbeitgeber bevorzugten seitdem die weitaus kostengünstigeren illegalen Arbeitskräfte aus anderen Staaten. Bei dieser Gesamtsituation ist es nicht verwunderlich, daß die Zahl der illegalen Arbeitskräfte weitaus schneller zunahm als die der registrierten ausländischen Arbeitsmigranten.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Bundesministerium des Innern: Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, März 1998, S. 11.

¹⁰⁹ Zahl der illegalen ausländischen Arbeitskräfte lt. Innenministerium 1980: 15.000; ILO: 40.000; ISOPLAN 1987/88: 30.000-76.000; Arbeitsverwaltungsdirektor 1990: 60.000-100.000, Innenministerium 1991: 180.000 Illegale in Griechenland insgesamt. Vergl. Petrinioti, a.a.O., S. 291.

Die griechische Regierung versucht, dieser Entwicklung durch Abschiebungen entgegenzutreten. So wurden zwischen 1987 und 1991 12.291 Personen ausgewiesen, davon allein 38,3 % Polen, Rumänen, Jugoslawen und Bulgaren.¹¹⁰ Über die besondere Problemgruppe der albanischen Zuwanderer liegen keine Abschiebungsstatistiken vor, die Zahl wird aber sehr hoch geschätzt.

Für die Vorliebe griechischer Unternehmen für ausländische Arbeitskräfte sind nicht nur Gründe der Kostenersparnis maßgeblich, sondern weitere strukturelle Faktoren, die zu einer verstärkten Nachfrage führen. So treten Jugendliche in Griechenland weitaus später in das Erwerbsleben ein, als in anderen europäischen Staaten. Ferner ist aufgrund fehlender industrieller Innovationen noch immer ein hoher Anteil manueller Tätigkeiten zu verrichten (laut Auskunft der EG-Kommission von 1992 sind 55% der griechischen Arbeitnehmer im manuellen Bereich beschäftigt). Dieser Sektor eignet sich aufgrund der Kostenintensivität aus Sicht der Arbeitgeber natürlich besonders für „billige“ ausländische Arbeitskräfte, denen deshalb der Zugang hier im Gegensatz zu anderen Arbeitsbereichen relativ offensteht. Auch der hohe Bedarf an saisonalen Arbeitskräften in der Landwirtschaft - Tätigkeiten, die für Einheimische unattraktiv sind - führt zur Beschäftigung der Arbeitsmigranten.

Als Reaktion auf die ansteigende illegale Einwanderung wurde das als Grundlage der Ausländerpolitik geltende Ausländergesetz von 1929 (!) schließlich am 15.10.1991 durch das „Gesetz zur Ein- und Ausreise, Aufenthalt, Beschäftigung, Abschiebung von Ausländern und zum Anerkennungsverfahren für ausländische Flüchtlinge“ ersetzt, in dem weitreichendere Regelungen über Einreise und Aufenthalt, Familienzusammenführung, Beschäftigungsaufnahme sowie Abschiebung und Zurückweisung enthalten sind. Nach den Neuregelungen haben Anklagebehörden das *Recht*, illegale Einwanderer auf Grundlage der konkreten Umstände *nicht* auszuweisen. Polizei und Grenzbehörden erhielten umfassende Befugnisse. Sie dürfen illegale Einwanderer mit sofortiger Wirkung und ohne Gerichtsverfahren abschieben. Es wurden außerdem Strafen für Schlepperbanden und für Einzelpersonen eingeführt, die für eine Person gefälschte Dokumente zur Einreise beschaffen oder in einer anderen illegalen Form Ausländern die Einreise und den Aufenthalt ermöglichen.

Erst im Jahre 1991 also reagierte man in Griechenland mit gesetzlichen Neuregelungen auf die veränderte reale Situation, nicht mehr Auswanderungs- sondern neues Einwanderungsland zu sein.

¹¹⁰

Ibid.

Ausländerpolitik und -recht (Stand 1995)

Die Grundlagen der Einwanderungsregelungen finden sich in dem o.g. neuen Ausländergesetz vom 15.10.1991. Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Personen griechischer Herkunft sowie auf EU-Bürger, für die besondere Regelungen gelten.

Einreise und Aufenthalt

EU-Bürger können mit einem gültigen Personaldokument im Rahmen der Freizügigkeitsgrundsätze der EU einreisen. Für alle anderen Ausländer gelten strikte Anforderungen für die Genehmigung einer Einreise, die bei Krankheit bzw. einer anzunehmenden Gefahr für die öffentliche Gesundheit oder für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verweigert wird, ferner, wenn der Einreisebegehrende über keine nachweisbare finanzielle Unterstützung bzw. genügend Eigenmittel zum Lebensunterhalt verfügt. Die Einreise wird ebenfalls jenen Personen verweigert, die sich auf der Liste der „unerwünschten Ausländer“ des Innenministeriums befinden.

Wer die Einreise zum Zwecke einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit begehrt, muß einen Bevollmächtigungsnachweis des griechischen Konsulats in seinem Herkunftsstaat vorweisen können, sonst wird auch ihm die Einreise nicht gestattet.

Durchreisende müssen im Besitz eines Transitvisums sein und nachweislich die reale Möglichkeit der Einreise in das Zielland haben.

Seit Geltung des neuen Gesetzes ist die Polizei dazu ermächtigt, Reisedokumente an der Grenze zu überprüfen. Zu diesem Zweck wurde eine spezielle Polizeieinheit gegründet. Diese Einheit und die Grenzbehörden dürfen illegale Einwanderer ohne gerichtliches Verfahren sofort zurückweisen.

Für einen legalen Aufenthalt werden Aufenthaltsgenehmigungen von unterschiedlicher Dauer erteilt. Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis sind juristisch getrennt, allerdings setzt eine Arbeitserlaubnis eine Aufenthaltsgenehmigung voraus.

Zunächst gilt nach der legalen Einreise eine Aufenthaltsbefugnis von drei Monaten ohne ausdrückliche Genehmigung. Nach Ablauf dieses Zeitraums kann das Innenministerium auf Antrag eine auf drei weitere Monate befristete Aufenthaltsgenehmigung erteilen. Bei einer Ablehnung des Antrags kann Widerspruch beim Innenministerium eingelegt werden, das innerhalb von 30 Tagen eine erneute Entscheidung trifft.

Erfolgt der Aufenthalt zum Zweck einer Erwerbstätigkeit, so muß bereits die Arbeitserlaubnis vorliegen. Sie ist im Voraus vom künftigen Arbeitgeber zu beantragen. Eine Aufenthaltsgenehmigung aufgrund eines Beschäftigungsverhältnisses wird zunächst befristet auf ein Jahr mit der Möglichkeit einer jährlichen Verlängerung erteilt. Sie ist bis zu fünf Mal erneuerbar. Wird ein Aufenthalt über fünf Jahre hinaus gewünscht, so muß dies bei der örtlichen Polizeibehörde beantragt werden, die den Antrag zur Entscheidung an das Innenministerium und das Arbeitsministerium weiterleitet. Bei einer positiven Entschei-

derung wird dann eine zunächst für zwei Jahre geltende Arbeitserlaubnis mit der Möglichkeit einer Verlängerung erteilt. Nach fünfzehn Jahren legalem Aufenthalt ist die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung möglich, wenn der Antragsteller in diesem Zeitraum mindestens zehn Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt war.

Die Regelungen zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis wurden vor der Verabschiedung des Gesetzes von 1991 kontrovers diskutiert und sind noch immer umstritten. Vor der Neuregelung mußte ein Arbeitgeber bei der örtlichen Arbeitsverwaltung die Erlaubnis zur Beschäftigung eines Ausländers beantragen. Diese Erlaubnis galt nur für die Einstellung eines bestimmten Migranten für einen ganz speziellen Arbeitsplatz und wurde nur dann erteilt, wenn die Arbeitsstelle nicht durch örtlich ansässige Arbeitskräfte zu besetzen war. Diese Regelungen wurden in das neue Gesetz übernommen, das jedoch weitere Auflagen enthält: Die Zahl der jährlich zu erteilenden Arbeitserlaubnisse wird durch gemeinsamen Beschluß des Außen-, Innen- und Arbeitsministeriums begrenzt. Angestrebt wird eine Zahl von maximal 27.000 bis 30.000 Neugenehmigungen pro Jahr, worin Arbeitserlaubnisse für EU-Bürger und zurückgekehrte ethnische Griechen enthalten sind.

Für Personen, mit deren Herkunftsländern bilaterale Abkommen über die Erteilung von Arbeitserlaubnissen bestehen, gelten Sonderregeln. Eine Erteilung erfolgt in diesen Fällen durch Abstimmung des Außen-, Innen-, Arbeits-, des Sozial- und Gesundheitsministeriums und des Ministeriums für soziale Sicherheit. Der Arbeitsminister muß vor seiner Entscheidung zusätzlich die Arbeitsverwaltung, die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände konsultieren (Art.22).

Ausnahmen von dem Erfordernis, bereits bei der Einreise eine Arbeitserlaubnis zu vorzulegen, gelten für Flüchtlinge, für spezialisierte Facharbeiter, technische Experten und das Personal ausländischer Firmen, die in Griechenland Investitionen tätigen wollen. Ausgenommen von dem Erfordernis sind auch Artisten und Athleten.

Durch das neue Ausländergesetz wurde die Reise- und Niederlassungsfreiheit von Drittstaatenangehörigen eingeschränkt: Der Innenminister ist dazu befugt, die Freiheit der räumlichen Mobilität, der Wahl des Niederlassungsortes und der Erwerbstätigkeit aus Gründen des öffentlichen Interesses einzuschränken. Ferner haben ausländische Einwohner nun die Pflicht, den Behörden Mitteilung über Wohnsitz- oder andere Statusveränderungen zu machen. Eingeführt wurde auch die Meldepflicht der Hotelbesitzer über Ankunft und Abreise ausländischer Gäste.

Abschiebung/Ausweisung

Zusätzlich zu den vorher schon bestehenden Möglichkeiten gerichtlicher Ausweisungsanordnungen wurde durch das Gesetz von 1991 die Möglichkeit einer administrativen Abschiebung eingeführt.

Sie kann dann zur Anwendung gelangen, wenn dem keine vertraglichen Verpflichtungen Griechenlands entgegenstehen und die betreffende Person unter Anklage gestellt wurde, das Gericht jedoch keine Ausweisung verfügt hat, oder wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht. Ebenso kann eine administrative Abschiebungsanordnung bei Identitätstäuschungen eines Ausländers erfolgen. Die Anordnung ergeht vom örtlichen Polizeipräsidenten, der Abzuschiebende hat dann eine Widerspruchsfrist von drei Tagen, in der er Beschwerde beim Innenministerium einlegen kann. Dieses entscheidet binnen 20 Tagen über den Vollzug der Abschiebung. Verfügt der Beschwerdeführer über eine gültige zweijährige Aufenthaltserlaubnis, so muß der Innenminister vor seiner Entscheidung ein Beratungskomitee, bestehend aus einem Beamten des Staatsgerichtshofs, einem diplomatischen Vertreter sowie einem Beamten der Behörde für die öffentliche Sicherheit zur Rate ziehen.

Ausgeschlossen sind Abschiebungen von Minderjährigen, deren nächste Verwandte in Griechenland leben. Abschiebungsschutz genießen auch Eltern minderjähriger, in Griechenland geborener Kinder, sowie Personen über 80 Jahre.

Familienzusammenführung

Die Familienzusammenführung wurde 1991 erstmals gesetzlich geregelt. Ausländer, die nach fünf Jahren Aufenthalt über die zweijährige Aufenthaltserlaubnis verfügen, können den Nachzug ihrer nächsten Verwandten beantragen, wozu Ehepartner, Eltern und ledige Kinder unter 18 Jahren zählen. Nach der Familienzusammenführung laufen die Aufenthaltsgenehmigungen aller Familienmitglieder gleichzeitig aus.

Politische Rechte

Der Beitritt zu einer Gewerkschaft ist für ausländische Arbeitskräfte nicht vorgesehen. Vereinsgründungen sind gestattet.

Bewertung:

Die Entwicklung war zunächst von einer eher zögerlichen Migrationspolitik geprägt, da man auf die Rückwanderung der meisten Migranten hoffte. Doch das „vorübergehende Phänomen Migration“ erwies sich auch für Griechenland als dauerhafte Zuwanderung. Die Folgen in der darauf nicht vorbereiteten Aufnahmegesellschaft sind Probleme auf dem Arbeitsmarkt und eine gesteigerte Präsenz sozialer Randgruppen. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Einwanderungsgruppen sind Integrationskonzepte schwer zu erarbeiten, sie müßten sehr umfangreich und jeweils auf die spezielle Minderheitengruppe zugeschnitten sein. Da aber der Hauptteil der Migration illegal erfolgt, wäre die Wirkung einer Integrationspolitik minimal, solange keine Legalisierungsaktionen für illegal eingewanderte Personen damit einhergehen.

Mit dem neuen Ausländergesetz vom 15.10.1991 machte Griechenlands Regierung einen ersten Ansatz zur Entwicklung einer systematischen Migrationspolitik, allerdings enthält dieses Gesetz nur die wesentlichen ausländerpolitischen Regulierungsnormen. Weder Integrationsaspekte noch Antidiskriminierungsmaßnahmen sind in den Bestimmungen enthalten, und es liegen auch keine derartigen Planungen vor. Daß Griechenland der Integrationsförderung eher skeptisch gegenübersteht, zeigt sich auch daran, daß eine Familienzusammenführung erst nach mehr als fünf Jahren erfolgen kann.¹¹¹

Auch räumt das Gesetz den Arbeitgebern eine hohe Möglichkeit der Ausnutzung ausländischer Arbeitskräfte ein: Da die Zahl der jährlich erteilten Arbeitserlaubnisse sehr begrenzt ist, werden die Arbeitgeber zum einen dazu verleitet, mehr illegale Arbeitsmigranten zu beschäftigen. Die Folgen sind bekannt: Aufgrund des illegalen Status stehen den Arbeitnehmern keinerlei Rechte zu, und sie arbeiten meist unter extrem schlechten Bedingungen zu niedrigen Löhnen. Auch die Tatsache, daß illegale Arbeit härter bestraft wird als bspw. Diebstahlsdelikte,¹¹² wird kaum etwas an der Zahl der illegalen Arbeitsverhältnisse ändern. Zum anderen sind aber auch legale Migranten durch die Verknüpfung der Aufenthaltserlaubnis mit einer Arbeitserlaubnis, die nur für einen speziellen Arbeitgeber gilt, in ein starkes Abhängigkeitsverhältnis zu diesem gestellt, so daß auch hier von diskriminierenden Arbeitsbedingungen ausgegangen werden kann.

Eine weitere Bestimmung des Gesetzes kann als Förderung rassistischer und diskriminierender Tendenzen bewertet werden: Die Meldepflicht der griechischen Bürger über den Aufenthalt von Ausländern hat nicht nur konkrete diskriminierende Folgen für die betroffenen Migranten, die einer ständigen Überwachung ausgesetzt sind, sondern kann in der einheimischen Bevölkerung auch das Gefühl hervorrufen, es handele sich bei den Ausländern um eine Gefahr - warum sonst sollte man sie überwachen?

¹¹¹ Ibid., S. 298.

¹¹² Ibid.

Italien

Migrationsentwicklung und -politik

Italien war während der Anwerbekampagnen der westeuropäischen Industriestaaten in den fünfziger bis siebziger Jahren vornehmlich Auswanderungsland. Deshalb gab es auch keine Grundzüge einer Migrationspolitik, die relativ geringe Zahl von Einwanderern wurde nicht weiter beachtet. Dann aber erhöhte sich die Zahl der Arbeitsmigranten, die - zum größten Teil illegal - nach Italien einwanderten. Italien geriet unter einen wachsenden Problemdruck, da es auf die Anforderungen an ein Aufnahmeland nicht vorbereitet war. Die Hauptherkunftsländer der illegalen Arbeitsmigranten waren und sind bis heute Tunesien, Eritrea und andere afrikanische Staaten, was unter anderem aus der für afrikanische Migranten günstigen geographischen Lage Italiens resultiert und durch konkrete Pull-Faktoren verstärkt wird. 1985 bspw. war das durchschnittliche Einkommen eines Italieners vierzig mal höher als das eines Einwohners des Tschad oder Äthiopiens.¹¹³

Anders als in anderen Einwanderungsländern gingen die Zuwanderer in Italien zunächst nicht in die hochentwickelten Regionen, sondern in die unterentwickelten und von Arbeitslosigkeit stark betroffenen südlichen Gebiete. Dies führt Bolaffi [1994] auf die planlose Migrationspolitik zurück, die es Italien unmöglich machte, die Zuwanderung von Arbeitskräften sinnvoll zu regulieren. Ein viel wichtigerer Grund für dieses zunächst unlogisch erscheinende Verhalten der Zuwanderer liegt aber wohl darin, daß im Süden Italiens ein großer Teil der weit verbreiteten Schattenwirtschaft angesiedelt ist,¹¹⁴ in der es für illegale Arbeitskräfte leichter ist, eine Beschäftigung zu finden, als innerhalb der geordneteren Wirtschaftsstrukturen des Nordens. Auch bieten die mannigfaltigen urbanen Ballungszentren im Süden viel Raum für illegale Migranten, in dem sie relativ sicher vor einer Entdeckung durch die Behörden sind. Selbst legal eingereiste Ausländer finden oft nur in der Schattenwirtschaft eine Beschäftigung, da die Arbeitgeber die Ersparnisse durch die kostengünstiger und ohne Rechtsschutz Arbeitenden zu schätzen wissen.

1987 erfolgte die erste Legalisierungsaktion für illegale Migranten, um zunächst eine Basis für weitere migrationspolitische Maßnahmen zu schaffen. Aber erst als sich die geschätzte Zahl der illegalen Einwanderer im Land auf über 1 Million Personen belief und das Istituto Italiana di Statistica (ISTAT) 1989 festgestellt hatte, daß ca. 30-35% aller im Land lebenden Immigranten illegal aus Nicht-EG-Ländern eingereist waren, rückte die italienische Regierung von ihrer Laissez-Faire-Haltung ab und verabschiedete 1990 einen Gesetzentwurf mit restriktiven Einwanderungsregelungen. Gleichzeitig fand eine erneute Legalisierungsmaßnahme für illegale Zuwanderer statt: Personen, die vor dem

¹¹³ Guido Bolaffi, Italien, in: Heinelt [1994], S. 272 ff., hier S. 273.

¹¹⁴ Ibid., S. 278: Der informelle Wirtschaftssektor in Italien wird auf eine Höhe von an die 20% der offiziellen Wirtschaftsleistung geschätzt.

31.12.1989 illegal in Italien gelebt hatten, erhielten eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis, wenn sie diese vor dem Juni 1990 beantragten. Ca. 240.000 Anträge wurden genehmigt, dies betraf laut UNHCR ungefähr die Hälfte aller zu diesem Zeitpunkt illegal in Italien lebenden Personen.¹¹⁵

Nach Schätzungen befinden sich ca. 1,5 Mio Personen illegal in Italien, ein Großteil davon ist in der Schattenwirtschaft tätig. Laut Arbeitsministerium beträgt allein die Zahl der illegal Beschäftigten aus Ländern des afrikanischen Kontinents 1 Mio Personen. Da jedoch keine Registrierung der Ausreisen erfolgt, sind auch diese Zahlen nicht konkret belegbar. Eine „Übersicht“ über die ausländische Migrantengeneration erfolgt in Italien noch immer fast ausschließlich anhand der Arbeitsstatistiken, und auch bereits ausgereiste Migranten, die einmal arbeitslos gemeldet waren, sind so weiterhin in der Statistik der ausländischen Arbeitnehmer vorhanden. Konkrete Informationen, auf Grundlage derer man Schlüsse über die tatsächliche Höhe der ausländischen Wohnbevölkerung ziehen könnte, sind nicht gesammelt von einer zuständigen Behörde zu erhalten, sondern können nur aufgrund der Einzelstatistiken verschiedener Behörden und Ämter, mit denen die Migranten in Kontakt kommen, eingeholt werden. Dazu zählen

- die Polizeipräsidien, bei denen Ausländer mit einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung, die für einen ständigen Aufenthalt zwingend vorgeschrieben ist, registriert sind,
- die kommunalen Meldebehörden, denn alle Immigranten sind verpflichtet, ihren Wohnsitz dort zu melden, sobald sich ihre Aufenthaltssituation stabilisiert hat - wieviele Personen dieser Verpflichtung tatsächlich nachkommen, kann nicht festgestellt werden, so daß diese Statistiken keine gesicherten Daten liefern,
- die Arbeitsbehörden, denn sie führen, wie oben bereits erwähnt, eine Arbeitslosenstatistik, in der allerdings auch Personen weiter mitgezählt werden, die sich unter Umständen gar nicht mehr im Land befinden,
- das nationale Institut für Sozialversicherung (INPS); dort sind all jene Arbeitskräfte registriert, die Sozialversicherungsbeiträge abführen,
- die lokalen Gesundheitsämter, die über Listen der vom nationalen Gesundheitsdienst betreuten ausländischen Einwohner verfügen - allerdings scheint auch hier die Aktualität dieser Zahlen eher zweifelhaft,
- die Industrie-, Handels- und andere Kammern, bei denen die Anträge auf selbständige Erwerbstätigkeit gestellt werden,
- die Schul- und Universitätsbehörden, die über Listen ihres Klientels verfügen,

¹¹⁵ World University Service (UK), Refugees and the „New“ Europe, A Selected Directory of European Networking on Refugees' Education, Training and Employment, London 1994, S. 36.

- die Ämter für Sozialwohnungswesen, die jedoch selten eine genaue Aufstellung der von ihnen an ausländische Familien vergebenen Wohnungen haben.¹¹⁶

Diese Auflistung zeigt, daß die italienische Migrationspolitik noch immer unkoordiniert verläuft, was natürlich auch für die betroffenen Migranten zu Nachteilen führt. Integrationsmaßnahmen könnten nur dann sinnvoll durchgeführt werden, wenn zumindest ein ungefährender Überblick über die Struktur der Migrantenpopulation gegeben wäre.

Die neueren illegalen Einwanderungsbewegungen nach Italien erfolgen hauptsächlich aus Lateinamerika und Osteuropa sowie aufgrund eines wachsenden Organisationsgrades der Migranten untereinander zunehmend auch aus China und von den Philippinen. Somit ist eine neue ethnische Zusammensetzung der Migrantenpopulation abzusehen, die neue Anforderungen an die Aufnahmepolitik Italiens stellen wird. Schon jetzt ergeben sich neue Erfordernisse aus der Veränderung der Qualifikationsprofile der Neuzuwanderer: An Stelle der früheren Einwanderung meist unausgebildeter und minderqualifizierter Arbeitsmigranten erfolgt neuerdings immer mehr „Brain-drain“ - auch diese Entwicklung stellt neue Anforderungen vor allem an eine Integrationspolitik, um eine Zunahme der ohnehin schon starken sozialen Konflikte zu vermeiden. Die Aufnahmebereitschaft der italienischen Bevölkerung ist erkennbar gering geworden, was die Regierung nicht zuletzt dazu veranlaßt, zu Methoden wie bspw. der völkerrechtswidrigen Massenabschiebung der albanischen Flüchtlingsströme 1990 zu greifen,¹¹⁷ um den innergesellschaftlichen Konsens nicht noch mehr zu gefährden. Daß jedoch Restriktion statt Integration nicht gerade ein Erfolgskonzept für den innergesellschaftlichen Frieden darstellt, hätte Italien bei einer intensiven Analyse der Einwanderungspolitiken anderer europäischer Staaten bereits feststellen können.

Ausländerpolitik und -recht (Stand 1995)

Einreise und Aufenthalt

EU-Bürger genießen Freizügigkeit, können also mit einem einfachen Personaldokument einreisen. Die meisten Drittstaatenangehörigen benötigen zur Einreise nach Italien ein Visum, es sei denn, mit ihren Herkunftsstaaten wurde eine Visabefreiung vertraglich vereinbart. Weitere Vorschriften sind in den neuen Einwanderungsregelungen von 1990 enthalten. Die Einreise wird seitdem zwar strenger kontrolliert, es existiert jedoch keine Zentralstelle zur Datenerhebung und -auswertung bezüglich der Einreise und des Aufenthalts von Einwanderern.

¹¹⁶ Das Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik veröffentlichte allerdings folgende Zahlen für Italien: Die Zahl der Ausländer belief sich demnach 1992 auf 913.600 Personen, das entsprach einer Ausländerquote von 1,6%. BMI: Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, März 1998, S. 11.

¹¹⁷ Die Völkerrechtswidrigkeit ergibt sich aus dem Protokoll Nr.4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 16.09.1963, Art.3/4, z.B. in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Menschenrechte in der Welt, Bonn 1988, S. 122 f.

Drittstaatenangehörige erhalten eine Aufenthaltsgenehmigung, sofern sie ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten können.

Illegalen Einwanderern kann seit der gesetzlichen Neuregelung im November 1990 der Aufenthalt nachträglich gestattet werden, wenn sie sich ordnungsgemäß bei der zuständigen Meldebehörde anmelden und registrieren lassen. Durch diese Neuregelung erreichte man immerhin eine starke Abnahme der Zahl illegaler Ausländer, ca. 550.000 Personen machten sofort von der Möglichkeit, ihren Aufenthalt zu legalisieren, Gebrauch.¹¹⁸

Seit 1990 gelten allerdings auch strengere Ausweisungsregelungen: Sobald kein Nachweis mehr über eine feste Unterkunft und eine unabhängige Sicherung des Lebensunterhalts erbracht werden kann, droht die Abschiebung bzw. Ausweisung. (Dies führte u.a. dazu, daß Legalisierungsaktionen wie 1990 nur den Bruchteil der ausländischen Migranten erfassen, die mittlerweile trotz ihres illegalen Status Unterkunft und Arbeit gefunden haben).

Ausländer mit legalem Aufenthaltsstatus haben das gesetzlich festgeschriebene Recht auf Gleichbehandlung bezüglich der Gesundheitsversorgung, dies gilt auch für Personen, die arbeitslos sind. Illegale Einwanderer werden oftmals aus humanitären Erwägungen der betreffenden Stellen entgegen den gesetzlichen Vorschriften im Rahmen inoffizieller Hilfe mitversorgt.

Seit 1990 gibt es Integrationsmaßnahmen mit staatlicher Förderung. Dazu gehören u.a. Programme zur Ausbildung der Migranten, die jedoch nur unregelmäßig in Anspruch genommen werden. Aus diesem Grund bieten nun einige Regionen ihren ausländischen Mitbürgern Stipendien an, die auf die Dauer eines bestimmten Ausbildungskurses begrenzt sind.

Politische Rechte

Legale Einwanderer haben Versammlungsfreiheit und Vereinsfreiheit, und die Arbeitnehmer können den Gewerkschaften beitreten.

Bewertung:

Italien wird weiterhin ein Zuwanderungsland für Arbeitsmigranten bleiben, denn die italienische Wirtschaft profitiert von der industriellen Reservearmee, die die Arbeitsmigranten bilden, und schafft durch teilweise illegale Strukturen einer Schattenwirtschaft Pull-Faktoren. Zwar gibt es staatliche Einwanderungsrestriktionen, der Auswanderungsdruck in den Herkunftsländern¹¹⁹ und die Arbeitsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft werden jedoch weiterhin illegale Einwanderung fördern.

¹¹⁸ FR, 12.11.1990.

¹¹⁹ Geschätzt wird ein Anstieg des Arbeitskräftepotentials in den Entwicklungsländern in den nächsten fünfzehn Jahren um fast 900 Millionen, d.h., der Zuwachs dort entspricht der gesamten erwerbsfähigen Bevölkerung in den entwi-

Die italienische Migrationspolitik erweist sich als zu unflexibel und nicht an den Erfordernissen der gegenwärtigen Situation ausgerichtet. Eine Integrationspolitik existiert lediglich auf dem Papier. Zwar stellte die italienische Regierung in den Jahren 1990-1992 105 Milliarden Lire für Aufnahmezentren und Sozialeinrichtungen für Neueinwanderer zur Verfügung, doch die tatsächliche Umsetzung integrationsfördernder Maßnahmen scheitert häufig an dem starren Administrationsgefüge, das sich unfähig zeigt, solche Mittel systematisch einzusetzen.¹²⁰ Die Erfolge der Bemühungen sind - wenn auch regional unterschiedlich - sehr gering. So nützt es wenig, „daß die italienische Gesetzgebung in dieser Sache auf dem Papier eine der umfassendsten in Europa ist, die u.a. eine starke Integration der Ausländer in die Arbeitswelt, in das Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsystem anstrebt.“¹²¹

In der einheimischen Bevölkerung schlägt sich der Mangel an einer koordinierten und systematischen Migrationspolitik, die nicht nur aus Einwanderungsregelungen bestehen darf, soll sie Erfolg zeigen, in einer zunehmenden Ablehnung ethnischer Minderheiten nieder.

ckelten Ländern (vgl. Bolaffi, a.a.O., S. 273). Die einheimischen Arbeitsmärkte werden nicht in der Lage sein, diesen „Run“ zu absorbieren.

¹²⁰ Bolaffi, a.a.O., S. 281.

¹²¹ Ibid.

Portugal

Migrationsentwicklung und -politik

Portugal ist bis heute eher ein Auswanderungsland, als daß es größere Immigrationsbewegungen zu verzeichnen hätte. Die einzige bedeutende Gruppe von Einwanderern in den letzten Jahrzehnten kam während der Jahre 1974 und 1975, nach der Entkolonialisierung einiger Staaten, vom afrikanischen Kontinent. Viele dieser Zuwanderer wurden eingebürgert. Eine weitaus bedeutendere Rolle spielte jedoch eine hohe Rückwanderungsbewegung portugiesischer Arbeitsmigranten Mitte der siebziger Jahre, als die meisten westeuropäischen Aufnahmestaaten einen Einwanderungsstop für Arbeitsmigranten verhängten und sich aufgrund der wirtschaftlichen Rezession die Beschäftigungsperspektiven für ausländische Arbeitskräfte immer mehr verschlechterten. Innerhalb der letzten Jahre hat sich allerdings die Zahl der illegalen Einwanderer aus Entwicklungsländern erhöht, Schätzungen gehen von ca. 70.000 bis 100.000 Personen aus, die sich illegal in Portugal aufhalten. Die Mehrzahl von ihnen lebt im Großraum Lissabon, zum Teil unter schlechten Lebensbedingungen in Barackenvierteln. Allein in dieser Region leben mindestens 50.000 Angehörige ethnischer Minderheiten.¹²² Statistisch erfaßt war 1992 eine Zahl von 121.600 ausländischen Personen in Portugal, der Anteil an der Gesamtbevölkerung betrug 1,2%.¹²³

Diese für ein Land mit wenig Einwanderungserfahrung und einer kaum entwickelten Migrationspolitik relativ hohen Zahlen veranlassen auch Portugal zur Planung restriktiverer Einwanderungs- und Aufenthaltsregelungen. So sollten 1992 fast 50.000 illegale Zuwanderer vor allem aus Brasilien und den früheren Kolonien Portugals, die man bisher geduldet hatte, ausgewiesen werden. Von dieser Maßnahme ausgenommen werden sollten lediglich Personen, die bereits vor dem 1. Juni 1986 illegal eingewandert waren, sich also bereits seit sechs Jahren im Land aufhielten. Im Oktober 1992 erging jedoch ein Gesetz zur Regulierung des Aufenthalts der illegalen Migranten: Allen vor November 1991 eingereisten illegalen Zuwanderern wurde eine Aufenthaltsberechtigung zugesagt, wovon ca. 50.000 Personen Gebrauch machten,¹²⁴ gleichzeitig wurden aber die Einwanderungsmöglichkeiten für Nicht-EG-Bürger drastisch verringert. Zeitgleich ersuchte Portugal die EG im Zusammenhang mit seinem Beitritt zum Schengener Abkommen um finanzielle Unterstützung in Höhe von ca. 217 Millionen DM zur Reorganisation seines Verteidigungsapparates. Dieser „Apparat“ sollte an den Außengrenzen Portugals zum Einsatz kommen.¹²⁵

¹²² FR, 16.04.1992, S. 7.

¹²³ Bundesministerium des Innern (Hrg.): Aufzeichnungen zur Ausländerpolitik ..., [1998], S. 11.

¹²⁴ World University Service (UK), Refugees and the „New“ Europe: A Selected Directory of European Networking on Refugees' Education, Training and Employment, London 1994, S. 45.

¹²⁵ FR, 16.04.1992.

Ausländerpolitik und -recht (Stand 1995)

EU-Bürger genießen Freizügigkeit und haben ein Niederlassungsrecht. Anderen Ausländern kann eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden. Über konkrete ausländerrechtliche Regelungen ist in der Literatur nichts erwähnt. Eine spezielle Ausländerpolitik wurde bisher nicht entwickelt. Erst 1992 zeichnete sich mit Vorlage der Gesetzentwürfe und Planungen zur Legalisierung illegaler Migranten eine Veränderung der „Laissez-Faire“-Haltung ab, die allerdings nicht weit über die Amnestie für Illegale hinausging. Lediglich im Asylrecht wurden konkrete Neuregulierungen durch das Asylgesetz von 1993 eingeführt.

Bewertung:

Aufgrund der im Vergleich zu anderen europäischen Staaten immer noch geringen Einwanderungserfahrung hat sich in Portugal bisher keine systematische Migrationspolitik entwickelt, obwohl die erste Phase der Einwanderung bereits zwanzig Jahre zurückliegt. Angesichts der steigenden Einwanderung wird man jedoch auch hier Konzepte zur Aufnahme und Integration oder zumindest Assimilation der Migranten entwickeln müssen, da dies kein vorübergehendes Phänomen sein wird. Wissenschaftliche Einschätzungen gehen zwar auch von einer weiteren Emigrationsphase in Portugal aus.¹²⁶ Andererseits darf jedoch nicht übersehen werden, daß Portugal aufgrund seiner geographischen Lage erster Zufluchtsort vieler Flüchtlinge ist, und aufgrund der europäischen Harmonisierung des Asylrechts als Ersteinreiseland zu deren Niederlassungsort werden kann.

Auch angesichts des wachsenden Rassismus zeigt sich die Notwendigkeit einer koordinierten Integrationspolitik, denn hier könnten Eskalationen aufgrund ethnischer Konflikte, wie sie in anderen Einwanderungsländern zu beobachten sind, unter Umständen noch vermieden werden. Allerdings scheint Portugal in dieser Hinsicht keine Konzepte zu entwickeln. Zu beobachten ist lediglich eine Angleichung der Normen an die restriktiven Einwanderungs- und Aufenthaltsregelungen der anderen westeuropäischen Aufnahmestaaten.

¹²⁶ Rosemarie Feithen, Arbeitskräftewanderung in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt a.M./New York 1985, S. 34: „Das starke Anwachsen der Erwerbsbevölkerung bei gleichzeitig sich verschlechternden Beschäftigungsmöglichkeiten bedeutet vor allem in den traditionellen Auswanderungsländern Italien, Griechenland, Spanien und Portugal das Entstehen eines hohen latenten Migrationsdrucks.“ Ähnlich auch Friedrich Buttler/Ulrich Walwei/Heinz Werner (Hrsg.), Arbeits- und Sozialraum im Europäischen Binnenmarkt, Nürnberg/Bayreuth 1989.

Spanien

Migrationsentwicklung und -politik

Spanien war, ähnlich wie Portugal, tendenziell eher Aus- als Einwanderungsland, hat aber seit ca. zehn Jahren große vor allem illegale Zuwanderungen zu verzeichnen.

Bereits 1985 gab es eine Legalisierungsaktion, um den Status der ausländischen Wohnbevölkerung zu regulieren. Im selben Jahr wurde das erste Ausländergesetz erlassen.

Die illegalen Einwanderer finden häufig eine Beschäftigung in den subkulturellen Milieus ihrer eigenen ethnischen Gruppen, meist handelt es sich dabei um Schwarzarbeit.

Die Regierung versucht seit 1985 immer wieder, die Zahl der illegalen Einwanderer zu verringern. Dies erfolgte einerseits durch verstärkte Einreisekontrollen, andererseits aber auch durch wiederholte Legalisierungsaktionen, wie bspw. im Mai 1991, als 70.000 illegale Arbeitskräfte eine Anmeldefrist bei der Polizei erhielten, um ihren Aufenthalt und ihre Beschäftigung zu legalisieren. Den Arbeitgebern illegaler Arbeitsmigranten wurde gleichzeitig eine Amnestie erteilt. Ebenfalls im Mai 1991 wurden die Visabestimmungen verschärft: Personen aus Marokko, Algerien und Tunesien wurden der Visapflicht unterstellt (worauf Algerien zeitgleich mit einer Visapflicht für Spanier reagierte).¹²⁷ Bereits vor dieser Neuregelung hatte die Grenzpolizei täglich bis zu 1.000 Personen mit Touristenvisum zurückgewiesen, da sie die Einreiseanforderungen nicht erfüllten, d.h., weder über Bargeld in Höhe von DM 800.-, noch über eine Rückfahrkarte verfügten. Die Visapflicht führte allerdings zu einem weiteren Anstieg illegaler Einwanderungsversuche bspw. auf dem Seeweg.

Nach Schätzungen leben bereits mehrere zehntausend illegal aus den Maghrebstaaten eingewanderte Personen in Spanien, die unter schlechten Bedingungen bei geringer Bezahlung meist in der Schattenwirtschaft des Landwirtschafts-, Bau- und Gartengewerbes tätig sind.

Statistisch erfaßt war 1992 die Zahl von 393.100 Ausländern in Spanien, ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung betrug 1%.¹²⁸

Ausländerpolitik und -recht (Stand 1995)

Einreise und Aufenthalt

Das Ausländerrecht ist im Gesetz vom 01.07.1985 geregelt.

EU-Bürger genießen Freizügigkeit, allerdings traten die Freizügigkeitsregelungen der EG erst am 01.01.1993 für Spanien in Kraft.

¹²⁷
¹²⁸

Spanien ist das zweitletzte EG-Land, das eine Visapflicht für den genannten Personenkreis einführt.
Bundesministerium des Innern (Hrg.): Aufzeichnungen zur Ausländerpolitik ... , [1998], S. 11.

Andere Migranten unterliegen zu großen Teilen der Visapflicht und müssen in den spanischen Konsulaten ihrer Heimatländer die Einreiseerlaubnis beantragen. Personen aus den Maghrebstaaten, für die die Visapflicht seit dem 15.05.1991 gilt, erhalten ein solches Visum für einen längeren Aufenthalt nur, wenn sie bereits über einen Arbeitsvertrag mit einem spanischen Arbeitgeber oder über große finanzielle Rücklagen verfügen.

Ausländische Einwohner haben eine verfassungsrechtliche Versammlungsfreiheit.

Bewertung:

In Spanien ist keine Form einer geplanten Migrationspolitik zu erkennen, folglich gibt es auch keine Integrationskonzepte. Da der Hauptteil der Einwanderung gegenwärtig aus illegalen Migranten vor allem aus Marokko und Portugal besteht, wären zunächst Legalisierungsaktionen notwendig, um dann gezielte Maßnahmen ergreifen zu können. Eine solche Legalisierungsmaßnahme wurde bspw. 1991 tatsächlich durchgeführt, allerdings sind nachfolgende Maßnahmen, die nun hätten ergriffen werden können, nicht erfolgt. Weitere Einwanderungsbewegungen nach Spanien sind aufgrund der steigenden Flüchtlingszahlen und der illegalen Einwanderung zu erwarten. Generell ist sogar die weitere Immigration von Arbeitsmigranten erforderlich, allerdings nur von hochqualifizierten Kräften; diesen Bedarf kann der spanische Arbeitsmarkt allein nicht kompensieren.¹²⁹ Die meisten Migranten, die nach Spanien kommen, erfüllen diese Voraussetzung allerdings nicht, sondern treten mit den einheimischen Arbeitskräften in Konkurrenz um die minderqualifizierten Arbeitsplätze. Hier können Spannungen entstehen.

Spanien wird auch im Rahmen der EU-Harmonisierungsbestrebungen weitere Konzepte einer Einwanderungspolitik entwickeln müssen. Zu befürchten ist allerdings, daß man sich auf die in diesem Rahmen erforderlichen restriktiven Neuregelungen beschränken wird, ohne entsprechende Aufnahmekonzepte zu erarbeiten. Wachsende ethnische Konflikte lassen sich so erwarten. Neben der erhöhten Einwanderungserfahrung wird Spanien aber auch - und davon gehen verschiedene Autoren aus - als weiterhin peripheres und ökonomisch schwaches Land innerhalb der EU mit einer wachsenden Erwerbsbevölkerung unter latentem Emigrationsdruck stehen.

¹²⁹ Solon Ardittis, Labour Migration and the Single European Market - A synthetic and prospective note, in: International Sociology, Vol. 5, No. 4, December 1990, S. 461 ff., hier S. 464.

Schweiz

Migrationsentwicklung und -politik

Von 1945 bis 1974 wurde eine große Zahl ausländischer Arbeitskräfte im Rahmen eines streng kontrollierten Gastarbeitersystems angeworben, da die Schweiz den Arbeitskräftebedarf nicht aus dem eigenen Arbeitskräftepotential decken konnte. Die Anwerbung erfolgte allerdings nicht durch staatliche Institutionen, sondern durch die Arbeitgeber selbst. Einreise und Aufenthalt der Zuwanderer wurden dann durch die staatlichen Behörden überwacht. Die meisten Arbeitsmigranten wurden in Italien angeworben. Das Rotationsystem war Grundlage der Anwerbungspolitik, und vor allem während der ersten Nachkriegsjahre, als eine wirtschaftliche Rezessionsphase abzusehen war, wandte man dieses System rigoros an, da man die Niederlassung der Migranten verhindern wollte. So war der Familiennachzug auf ein Minimum beschränkt, und die Arbeitsmigranten erhielten eine Aufenthaltserlaubnis, die jederzeit widerrufen werden konnte. Als sich gegen Ende der fünfziger Jahre eine Stabilisierung der ökonomischen Situation abzeichnete, entstand aufgrund des hohen Arbeitskräftemangels in fast allen westeuropäischen Staaten eine Art Konkurrenz um Arbeitsmigranten, und auch die Schweiz liberalisierte nun ihre Einreise- und Aufenthaltsregelungen: So wurde beispielsweise der Familiennachzug nach drei Jahren Aufenthalt gestattet, nach zehn Jahren (bei einigen Nationalitäten bereits nach fünf Jahren) hatten die Arbeitsmigranten einen gesicherten Aufenthaltsstatus, und ihnen wurde die freie Wahl eines Arbeitsplatzes zugestanden. Mitte der sechziger Jahre sank der Arbeitskräftebedarf, und man strebte eine Begrenzung der Zuwanderung an: Lediglich italienischen Migranten wurde die Einreise durch ein bilaterales Abkommen mit Italien erleichtert, die Einreisebegrenzung für andere Zuwanderer erreichte man u.a. durch Auflagen, die jedem Betrieb eine Höchstzahl ausländischer Arbeitskräfte vorschrieben. Es kam so zunächst zu einer Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerungszahl, wobei allerdings - bedingt durch Familiennachzug und Geburten - die Zahl der nicht erwerbstätigen Ausländer stieg. Zu Beginn der siebziger Jahre gab es weitere Einreiserestriktionen. Gleichzeitig wurde ein Gesetz diskutiert, das eine eindeutiger rechtliche Definition der Situation von Zuwanderern enthalten sollte. Ein solches Gesetz wurde zwar 1981 verabschiedet, enthielt aber kaum mehr als die Festschreibung bereits vorher angewandter administrativer Praktiken und lediglich leichte Verbesserungen der Rechtssicherheit für Saisonarbeiter und für die Familienzusammenführung. Trotzdem kam es 1982 zu einem Referendum gegen dieses Gesetz, das von vielen Schweizern als zu liberal empfunden wurde. Durch dieses Referendum wurde den Saisonarbeitskräften ihre rechtliche Sicherheit wieder entzogen: Man entschied, daß sie nicht in den regulären Arbeitsmarkt einbezogen seien und daher auch unabhängig von ihrer Gesamtaufenthaltsdauer kein

Anrecht auf eine Daueraufenthaltsberechtigung erhalten könnten. 1991 stellte die Schweizer Regierung ein neues Konzept der Ausländer- und Flüchtlingspolitik vor, das eine Öffnung des unterbesetzten Arbeitsmarktes für qualifizierte europäische Arbeitsmigranten bis hin zur völligen Freizügigkeit für EFTA- und EU-Bürger vorsah. Zugelassen wurde auch eine begrenzte Einwanderung aus den USA, Kanada und aus osteuropäischen Staaten, die Zuwanderung aus Drittstaaten aber soll weiter verringert werden. Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen werden für diese Migranten nur noch in Ausnahmefällen erteilt. In der Ausländerpolitik will die Schweiz keine Differenzierung mehr zwischen Drittstaatenmigranten und Flüchtlingen vornehmen, sondern die Regelungen vereinheitlichen. Zur Zeit ist die Zahl der Zuwanderer in der Schweiz stabil, der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt beträgt 26,2%, wobei seit zwanzig Jahren der Anteil der EG-Ausländer rückläufig ist. Ein Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung erfolgt in erster Linie nur noch durch Geburten und die gewünschte Migration qualifizierter Arbeitskräfte. Es besteht eine hohe Niederlassungsrate, $\frac{3}{4}$ der nicht-saisonalen ausländischen Arbeitskräfte haben nach fünfzehn Jahren Aufenthalt nun das Ende der „Rotation“ erreicht und damit ein Aufenthaltsrecht erworben. Trotzdem finden bis auf einige schulische Förderprogramme für Migrantenkinder keine Integrationsmaßnahmen statt, sondern man bemüht sich, die Rechte der Zuwanderer aus Drittstaaten weiter einzuschränken, die ohnehin einen unsicheren Aufenthaltsstatus haben, der durch viele Ausweisungsgründe stets gefährdet ist. Dies zeigt sich auch an der Situation jugoslawischer „Gastarbeiter“, die bis spätestens Ende 1994 ausgewiesen werden sollten, da - so erklärte der Bundesrat - Jugoslawien zu den „nicht traditionellen Rekrutierungsländern“ ausländischer Arbeitskräfte gezählt habe.¹³⁰

Die Schweiz hat - verglichen mit den übrigen europäischen Staaten - den höchsten Ausländeranteil - 1992 betrug er 18% (1.243.600 Personen).¹³¹

Welchem Problemdruck sich die Regierung der Schweiz ausgesetzt fühlt, zeigt sich bei den Konzepten zur Abwehr illegaler Einwanderer: Es finden militärische Übungen für den Einsatz der Armee in Grenzgebieten statt.

Ausländerpolitik und -recht (Stand 1995)

Aufenthalt

Nach fünf Jahren Aufenthalt, in dem ein Zuwanderer mindestens 40 Monate lang erwerbstätig war, kann er einen Antrag auf eine einjährige Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis stellen. Erst nach weiteren fünf Jahren ist die Erteilung einer unbefristeten Arbeitserlaubnis und damit auch einer Niederlassungsbewilligung möglich, die einen besseren rechtli-

¹³⁰ Frankfurter Rundschau, 04.10.1991.

¹³¹ Bundesministerium des Innern (Hrg.): Aufzeichnungen zur Ausländerpolitik ... , [1998], S. 11.

chen Status sowie größere soziale Sicherheit verleiht. Bis 1991 galt diese Regelung auch noch für Migranten aus dem europäischen Raum, allerdings nur noch für Angehörige der BRD, Griechenlands und Österreichs. Seit dem 1. Juni 1991 gilt auch für deutsche Arbeitsmigranten das „gelockerte Fremdenrecht“, d.h., sie können bereits nach fünfjährigem Aufenthalt eine Niederlassungsbewilligung erhalten. Gleiches gilt auch für Staatsangehörige der Schweiz in der BRD.

Einbürgerung

Eine Einbürgerung ist nur schwer zu erreichen, allerdings ist die doppelte Staatsbürgerschaft möglich. Der Antrag auf Naturalisierung kann frühestens nach zwölf Jahren nachgewiesen ununterbrochenem Aufenthalt gestellt werden und unterliegt weiteren strengen Anforderungen, wie bspw. dem Nachweis guter Sprachkenntnisse und der Vorlage eines polizeilichen Führungszeugnisses ohne mangelhafte Beurteilungen. Eine Verkürzung der zwölfjährigen Wartefrist ist durch eine Eheschließung möglich; die Ehejahre mit einem Schweizer Staatsbürger werden doppelt auf die Aufenthaltsdauer angerechnet. Auch durch eine Geburt besteht kein automatisches Recht auf die Staatsbürgerschaft. Bis 1983 galt die diskriminierende Regelung, daß das Kind eines Schweizer Vaters und einer ausländischen Mutter die Staatsbürgerschaft erhielt, bei einer umgekehrten Verteilung der Staatsangehörigkeit der Eltern jedoch nicht. Diese Regelung wurde 1983 durch Volksentscheid abgeschafft.

Bei der gegenwärtigen niedrigen Einbürgerungsrate hätten in ca. 100 Jahren alle Ausländer die Einbürgerung erreicht, denn von den ca. 1,2 Mio ausländischen Einwohnern (ca. 17 % der Gesamtbevölkerung) ersuchten bspw. 1991 lediglich 5.436 Personen um Einbürgerung. Die Zahl der Naturalisierungen ist seit zehn Jahren rückläufig. Allerdings erhielt die Regierung den Auftrag, kürzere Fristen vorzubereiten, um eine zumindest administrative Senkung des statistischen Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung zu erreichen.

Bewertung:

Die Schweiz betreibt eine äußerst restriktive Ausländer- und Migrationspolitik. Neuzuwanderungen neben dem Familiennachzug finden in legalem Rahmen kaum noch statt. Auch hat die Schweiz bisher ihre Rotationserwartung an Arbeitsmigranten noch nicht gänzlich aufgegeben, was an den diskriminierenden Regelungen für die Saisonarbeit deutlich wird. Integrationsmaßnahmen wurden nie durchgeführt, und eine Veränderung dieser Haltung ist nicht zu erwarten, zumal sich die Schweiz den restriktiven Harmonisierungstendenzen in Europa anpassen wird. Bei der Behandlung von Minderheitenangehörigen ist die Einhaltung der Menschenrechte manchmal fraglich, so bei der Unterbringung straffällig gewordener Drittstaatenangehöriger, die auf ihre Abschiebung oder ihre Gerichtsverhand-

lung warteten: Aufgrund der Überfüllung anderer Haftanstalten errichtete man zügig und mit hohem Kostenaufwand eine Art „Notgefängnis“, in dem in fensterlosen Räumen von 35 Quadratmetern Größe bis zu acht Häftlinge untergebracht wurden.

„Daß die Haftbedingungen eigentlich mit den Regeln der europäischen Menschenrechtskonvention kollidieren, wird zwar eingesehen, jedoch mit dem Hinweis erwidert, es handle sich um eine Notlösung zur Bewältigung eines absoluten Notstandes.“¹³² Daß aus der eigenen Erkenntnis, Menschenrechte zu verletzen, keine Veränderungen folgen, sondern ein Rechtfertigungsversuch, scheint eine diskriminierende Tendenz zu bestätigen.

¹³² Peter Amstutz, Frankfurter Rundschau, 14.11.1994, S. 7.

Zusammenfassende Bewertung: Die Migrations- und Ausländerpolitik und ihre rechtlichen Regelungen in den Einzelstaaten

Aus den Länderstudien ergeben sich sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten in der Ausländerpolitik und den diesbezüglichen rechtlichen Regelungen. Für die Zuwanderungsländer Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Österreich, bedingt auch für die Schweiz, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande lassen sich - zumindest für die Anfangsphase der Migration - folgende Gemeinsamkeiten feststellen:

Im Rahmen der „Gastarbeiter“-Anwerbung zum Ausgleich von Defiziten der heimischen Arbeitsmärkte wurden die Migranten vorwiegend als „industrielle Reservearmee“¹³³ eingesetzt und galten folglich in erster Linie als Produktionsmittel. Unkalkulierbare Faktoren der menschlichen Aspekte von Migration, wie bspw. Nachfolgemigration im Rahmen der Familienzusammenführung oder eine dauerhafte Niederlassung aufgrund der Entfremdung vom Herkunftsland waren in den Konzeptionen der Aufnahmestaaten nicht ausreichend berücksichtigt worden. Bekannte Phänomene aus der Migrationsforschung wie bspw. die Wirkung der sogenannten „Pull-Faktoren“, die sie sich auch aus einem größeren Informationsfluß zwischen Auswanderungs- und Einwanderungsland ergeben, wurden ebenso wenig beachtet wie man sich um eine bessere Erforschung der Migrationszusammenhänge und ihrer Auswirkungen bemühte. Erst als die Haupteinwanderungsphasen beendet und der Beginn der Niederlassungsphase der Migranten nicht mehr zu verkennen war, begannen die meisten westlichen Einwanderungsstaaten mit der Formulierung detaillierterer ausländer- und flüchtlingsspezifischer Konzepte - meist beschränkten sich diese jedoch auf rechtliche Aspekte zur Regulierung des Aufenthaltes der bereits zugewanderten Ausländer und zur Einschränkung künftiger Zuwanderung. Durch den Mangel an zukunftsorientierten Einwanderungs- und Integrationskonzepten traten zu diesem Zeitpunkt vermehrt soziale Spannungen zwischen der einheimischen und der Migrantenpopulation auf. Die beginnende Rezession und damit einhergehende steigende Arbeitslosenzahlen verstärkten den Problemdruck. Die als Reaktion der Staaten eingeführten Restriktionen für Migranten waren allerdings nicht dazu geeignet, eine der Hauptursachen für das Sinken der Akzeptanz gegenüber ausländischen Mitbürgern in den Aufnahmegesellschaften und des erstarkenden Rassismus zu beseitigen - die mangelhafte Integration. Zeitgleich zu den Einschränkungen für Drittstaatenangehörige wurden die Rechte der EG-Arbeitsmigranten während der siebziger Jahre schrittweise ausgeweitet. Dies kann als ein Versuch gewertet werden, die interne Migration attraktiver zu gestalten, um im Bedarfsfall für den Arbeitsmarkt jeweils auf Arbeitskräfte aus anderen Mitgliedstaaten zurückgreifen zu können, da man einen Rückgang der Zahl von Drittstaatenangehörigen

¹³³Vgl. dazu: Jürgen Fijalkowski, Gastarbeiter als industrielle Reservearmee? in: Archiv für Sozialgeschichte, Jg. 24, 1984.

erwartete. Man erhoffte noch immer eine Rückkehr der nicht-europäischen Arbeitsmigranten in ihre Herkunftsstaaten; in einigen Staaten wurden finanzielle Rückkehrförderungen als Anreiz geboten, allerdings mit nur mäßigem Erfolg. Alle Staaten reagierten bei Erkennen der Niederlassungsphase mit Einwanderungsrestriktionen und begründeten dies zumeist damit, eine Beschränkung der Neuzuwanderung ermögliche eine bessere Integration der bereits im Land lebenden ausländischen Mitbürger. Allerdings ist festzustellen, daß lediglich die Staaten, die keine Rückkehrerwartung an die Migranten hatten oder - wie die Niederlande - diese rechtzeitig aufgegeben hatten, auch tatsächlich Integrationsmaßnahmen ergriffen. Schweden hatte die Einwanderung von Beginn an begrenzt und sofort eine Integration der Zuwanderer angestrebt. Die Haltung der übrigen Staaten läßt sich dahingehend interpretieren, daß man dort scheinbar die Hoffnung hegte, die Migrantenpopulation werde sich automatisch in die Gesellschaft einfügen (assimilieren), man müsse zur Vermeidung von Spannungen lediglich eine weitere Zuwanderung verhindern.

Folgende Ergebnisse lassen sich tabellarisch festhalten:

Gruppe 1: Staaten mit Anwerbepolitik ohne nennenswerte Kolonialmigration

	Beginn der Anwerbung	Rückkehrerwartung	Integrationskonzepte	Anwerbestop / Beginn restriktiver Einwanderungspolitik	Einbürgerung	Reaktion der einheimischen Bevölkerung auf die Migrantenpopulation	Ausländeranteil 1992 in Prozent
Belgien	1945	nein	nein	1964	schwierig	wachsende Fremdenfeindlichkeit	9
BRD	Mitte der 50er Jahre	ja	nein	1973	schwierig	stark fremdenfeindliche Tendenzen	8
Österreich	60er Jahre	ja	nein	nicht manifest	schwierig	wachsende Fremdenfeindlichkeit	6,6
Schweden	Mitte der 60er Jahre	nein	ja	nicht manifest	leicht	z.T. Integration gelungen	5,7
Schweiz	Ende der 60er Jahre	ja	nein	kein Anwerbestop, nach wie vor Saisonarbeitersystem	sehr schwierig	recht starke fremdenfeindliche Tendenzen	18

Es fällt auf, daß die Anwerbestaaten, die von einer Rotation der ausländischen Arbeitskräfte bzw. von einer freiwilligen Rückkehr der Migranten in ihren Herkunftsstaat ausgingen, keine ausgeprägten Integrationskonzepte entwickelt haben. Zu Beginn der Einwanderungsphase war dies eine logische Konsequenz aus der Rückkehrerwartung, doch ist es schwer nachvollziehbar, warum sich bis heute nur wenig an dieser Haltung geändert hat. Grund dafür könnte sein, daß sich diese Staaten nach wie vor nicht als „Einwanderungsländer“ sehen, die sie faktisch sind. (Belgien hat generell nur wenige Konzeptionen für das Migrationsszenario aufzuweisen.) In diesen Staaten wird auch das Einbürgerungsrecht streng gehandhabt. Probleme mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sind hier häufig und fast überall ansteigend.

Lediglich Schweden fällt aus dem Schema heraus. Dort beinhaltete die Migrationspolitik von Beginn an Integrationskonzepte. Angestrebt wird eine gleichberechtigte Gesellschaft, ein friedliches Miteinander der „einheimischen“ und der „zugewanderten“ Bevölkerungsgruppen. Die Umsetzung der Integrationsmaßnahmen hat Erfolge gezeigt. Eine Einbürgerung ist hier relativ leicht zu erreichen. Zwar gibt es auch in Schweden inzwischen fremdenfeindliche Tendenzen, die jedoch noch nicht so stark ausgeprägt sind wie in den übrigen Staaten der Vergleichsgruppe.

In der Schweiz gilt nach wie vor das Rotationsprinzip, man hat also keine Änderungen in der grundsätzlichen Konzeption der Migrationspolitik durchgeführt.

Gruppe 2: Staaten mit Anwerbepolitik mit Kolonialmigration

	Beginn der Anwerbung	Rückkehrerwartung	Integrationskonzepte	Anwerbestop / Beginn restriktiver Einwanderungspolitik	Einbürgerung	Reaktion der einheimischen Bevölkerung auf die Migrantenpopulation	Ausländeranteil 1992 in %
Frankreich	1945	zumindest nicht formuliert	erst als Reaktion auf Spannungen	1974	liberal gehandhabt	Integration z.T. gelungen, aber z.T. starker Rassismus. Anfänglich vorhandene Akzeptanz sank im Zuge der allgemeinen Verschlechterung der sozialen Lage	6,3
Großbritannien	1945	teilweise; hauptsächlich bezüglich der Kolonialmigranten	bedingt, ebenfalls erst als Reaktion auf Spannungen	nicht manifest	nach und nach für Angehörige ethnischer Minderheiten extrem erschwert	z. T. stark ausgeprägter Rassismus	3,5
Niederlande	60er Jahre	nur anfänglich; mit Einsetzen der Niederlassungsphase wurde vom Daueraufenthalt der Zuwanderer ausgegangen	ja, sobald die dauerhafte Niederlassung als Fakt akzeptiert worden war	1974	liberal gehandhabt	weitläufige Akzeptanz der Multikulturalität; inzwischen aber auch hier Rassismusprobleme	5

In Frankreich führten die Schwankungen in der politischen Landschaft, verbunden mit der zeitweiligen Laissez-Faire-Politik, zu einem nur langsamen Anstieg integrativer Maßnahmen, die zumeist dann, wenn Spannungen auftraten, erarbeitet wurden. Es sind aber gegenwärtig Integrationsgrundlagen vorhanden. In Großbritannien besteht die Integrationspolitik vorwiegend aus Anti-Diskriminierungsmaßnahmen, die wegen der Probleme durch rassistische Tendenzen und der sich abzeichnenden gesellschaftlichen Spannungen innerhalb der Bevölkerung erarbeitet wurden. Es sind Integrationsgrundlagen vorhanden. Lediglich die Niederlande reagierten bereits in der Niederlassungsphase mit der Entwicklung und Umsetzung umfangreicher Integrationskonzepte, da man dort die Rückkehrerwartung relativ frühzeitig aufgab.

Es läßt sich feststellen, daß die Staaten mit hoher Kolonialmigration (F, GB, NL) nur sehr geringe oder zeitweilige Rückkehrerwartungen hatten, und daß dort die Einbürgerung ausländischer Migranten unproblematischer als in anderen Staaten geregelt ist. Eine Ausnahme bildet lediglich Großbritannien, wo im Laufe der Zeit die Einbürgerungsmöglichkeiten für Migranten anderer ethnischer Herkunft (vor allem anderer Hautfarbe) aus ehemaligen Kolonialgebieten erheblich eingeschränkt wurden. (Im Gegensatz zu den beiden anderen Staaten mit hoher Zuwanderung aus Kolonialgebieten hat es in Großbritannien auch keine Legalisierungsaktionen für illegale Einwanderer gegeben.)

Bezüglich der Rückkehrerwartung und des Vorhandenseins von Integrationskonzepten (zumindest in größerem Ausmaß) läßt sich auch Schweden in ein Vergleichsmuster mit diesen Staaten einfügen:

	Rückkehr- erwartung	Integrationskonzepte	Rassismus / Fremdenfeindlich- keit
Großbritannien	zum Teil bezüglich der Kolonialmi- granten	bedingt, als Reaktion auf Spannungen	zum Teil ziemlich ausgeprägt
Frankreich	nein	umfangreicher, aber ebenfalls erst als Reak- tion auf Spannungen	weitläufige Akzeptanz war gege- ben, im Zuge sozialer Spannun- gen Verschlechterung der Situati- on
Niederlande	nur bis zum Erken- nen und der Akzep- tanz der Nie- derlassungsphase	bereits frühzeitig in der Niederlassungsphase	weitläufige Akzeptanz der Multikul- turalität, im Zuge sozialer Span- nungen Verschlechterungen
Schweden	nein	seit Beginn der Anwer- bung	z.T. Integration gelungen

Es ergibt sich nun folgendes Bild: Großbritannien hat innerhalb dieser Vergleichsgruppe die größten Probleme mit rassistischen Tendenzen. Das Königreich unterscheidet sich durch folgende Komponenten von den anderen Staaten: Die Rückkehrerwartung an Kolonialmigranten wurde über einen längeren Zeitraum aufrecht erhalten als in den Vergleichsstaaten. Es fanden sogar sogenannte „Repatriierungsversuche“ statt. Die Einbürgerung für Angehörige ethnischer Minderheiten wurde erschwert und ist schwieriger zu erreichen, als in den übrigen Staaten. Die Integrationskonzepte bestehen vorwiegend aus Anti-Diskriminierungsgesetzen, die auf der Ansicht beruhen, die „Race Relations“ müßten geregelt werden. Dieser Ausgangspunkt der Integrationspolitik beinhaltet selbst schon die Aussage, daß die „Race Relations“ grundsätzlich problematisch und regelungsbedürftig sind. Diese Herangehensweise unterscheidet sich erheblich bspw. von jener in den Niederlanden: Hier wird nicht von „Race Relations“ gesprochen, sondern von Multikulturalität und einem gewünschten Miteinander aller Bevölkerungsgruppen. Auch in Frankreich gilt offiziell dieser Grundsatz - wobei er dort inzwischen doch eher einer Art Wunschdenken zugeordnet werden kann. Dort kommt es zu Spannungen, weil die Nachkommen der Zuwanderer sich zum Teil derart benachteiligt fühlen, daß sie Maßnahmen in Form von positiver Diskriminierung fordern, um allzu krasse Unterschiede der Lebenssituation von Einwanderern und Einheimischen auszugleichen.

Festzuhalten bleibt: In Schweden und den Niederlanden lassen sich die größten Erfolge bei der Integration der Zuwanderer in die Gesellschaft manifestieren. Allerdings darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß in diesen beiden Staaten Kulturpluralismus und liberale Grundeinstellungen eine lange Tradition als Grundwerte der Gesellschaft haben. Die Integrationsmaßnahmen waren ein Versuch, nicht nur eine geringere Benachteiligung der

Migranten, sondern ihre Gleichstellung zu erreichen, angestrebt wurde der soziale Friede, in den Niederlanden sogar offiziell eine multikulturelle Gesellschaft. Dies ist eine langfristige Konzeption, während (Re-)aktionen wie in Großbritannien - ähnlich wie in den Ländern der Gruppe 1 - meist kurzfristig geplant und eingeführt und auch nur bedingt auf Dauer angelegt waren. Aus dem Beispiel Großbritannien scheint sich folgendes ableiten zu lassen: Per Gesetz kann kein sozialer Friede geschaffen werden. Wenn nicht-rassistisches Verhalten lediglich durch eine Reihe von Vorschriften und Verboten aufgezungen wird, gleichzeitig aber keine echten integrativen Maßnahmen staatlicherseits durchgeführt werden, dann kann das in der Bevölkerung äußerst negative Reaktionen hervorrufen - einfach ausgedrückt: Warum sollte sich eine Privatperson gegenüber Minderheiten toleranter verhalten, als staatliche Vertreter (wie zum Beispiel Behörden) es tun?

Aus diesen Beobachtungen läßt sich folgendes ableiten: Entscheidend für ein friedliches und tolerantes Miteinander von Einheimischen und Einwanderern ist die Gleichstellung aller Bevölkerungsgruppen - zu diesem Zweck kann durchaus auch in begrenztem Maße das Instrument der positiven Diskriminierung eingesetzt werden, um eine schnellere Chancengleichheit der Minderheitenangehörigen zu erreichen. Gleichzeitig muß aber der Aufnahmegesellschaft vermittelt werden, daß die Zuwanderer zur Gesellschaft dazugehören und nicht etwa eine Sondergruppe von Bürgern darstellen, die permanent anderen Regeln zu folgen hat. Sinnvoll scheint in diesem Zusammenhang auch eine leichter zu erlangende Einbürgerung. Sie kann auf beiden Seiten Akzeptanz schaffen. Zum einen kann sie das Selbstbild der Zuwanderer von ihrer Situation in der Aufnahmegesellschaft verändern, das Zugehörigkeitsgefühl steigern und damit die Bereitschaft zu integrativem Verhalten fördern. Die Integrationsfähigkeit der Aufnahmegesellschaft würde vermutlich ebenfalls gesteigert, da die eingebürgerten Zuwanderer keinen politischen und rechtlichen Sonderstatus mehr hätten. Und nur bei einer hohen Integrationsbereitschaft sowohl bei Zuwanderern als auch bei Einheimischen ist ein positives gesellschaftliches Miteinander möglich, letztlich vielleicht sogar ein Zusammengehörigkeitsgefühl erreichbar.

Gruppe 3: Staaten ohne besondere Anwerbepolitik mit relativ junger aber wachsender Migrationserfahrung

(Griechenland, Italien, Portugal, Spanien)

In diesen Staaten werden erst seit einigen Jahren ausführliche gesetzliche Einwanderungsregelungen erarbeitet. Man begann damit, als der Problemdruck vor allem wegen einer hohen Zahl illegaler Zuwanderer groß geworden war, und massive Spannungen zwischen Einwanderern und einheimischen Bevölkerungsgruppen auftraten.

Für die größtenteils sehr restriktiven einwanderungsrechtlichen Regelungen gibt es mehrere Gründe: Aufgrund ihrer geographischen Lage waren diese Peripherie-Staaten für einen langen Zeitraum lediglich Durchreisegebiet von Migranten, die eine Einreise in die Hauptaufnahmeländer anstrebten. Da die Haupteinwanderungsländer jedoch die Zuwanderungsmöglichkeiten massiv erschwerten, blieben die Migranten häufig in den Durchreiseländern, die darauf nicht vorbereitet waren. Um eine weitere massive Zuwanderung zu verhindern, mußten nun auch sie restriktive Einreiseregungen einführen. Diese Entwicklung setzt sich fort.

Die Peripherie-Staaten haben inzwischen auch Pull-Faktoren aufzuweisen, die eine weitere Zuwanderung begünstigen: Fast überall ist die Schattenwirtschaft sehr ausgeprägt und bietet - vor allem auch illegalen - Einwanderern Verdienstmöglichkeiten. Die Legalisierungsaktionen in Spanien und Italien waren ein erster Schritt einer koordinierten Migrationspolitik, dem weitere folgen müßten. Allein strenge Einwanderungsbestimmungen und erleichterte Ausweisungsmöglichkeiten sind, wie das Beispiel der Haupteinwanderungsstaaten zeigt, keine geeigneten Konzepte für den Umgang mit Migration. Der Rückblick hat gezeigt, daß die „Feuerwehr-Politik“ der Hauptaufnahmeländer - Reaktion statt Aktion - zu massiven Problemen innerhalb der Gesellschaften geführt hat. Trotzdem scheinen die „neuen“ Einwanderungsstaaten genau diesen Fehler zu begehen: Weitreichende Integrationskonzepte sind nirgendwo vorhanden.

Gruppe 4: Staaten ohne besondere Anwerbepolitik mit geringer Einwanderung
(Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg)

Aufgrund der relativ geringen Zuwanderungszahlen besteht in diesen Staaten noch kein starker Problemdruck. Trotzdem schließen sie sich im Zuge der europapolitischen Harmonisierungsbestrebungen den restriktiven Tendenzen der übrigen Staaten an. Rechtliche Regelungen der Migration sind vorhanden und werden weiter ausgebaut, Integrationsbestrebungen sind aber auch hier nicht zu erkennen. Sollte es also zu einer stärkeren Zuwanderung kommen als bisher, sind massive Probleme im gesellschaftlichen Zusammenleben zu erwarten.

Erfolge / Defizite der einzelstaatlichen Migrationspolitiken, Folgen und mögliche Entwicklung

Belgien: Es gilt ein restriktives Einwanderungsrecht für Drittstaatenangehörige. Minimale Integrationsansätze für Zuwanderer waren zum Beispiel in der zeitweilig sehr liberal gehandhabte Familienzusammenführung zu erkennen, es fehlen jedoch weitergehende Maßnahmen. Es ist zu erwarten, daß die Einwanderungspolitik im Zuge der europäischen Harmonisierung zunehmend restriktiver wird, während es wohl auf dem Gebiet der Integ-

ration weiterhin keine Fortschritte geben wird. Eine mögliche Folge ist der weitere Anstieg fremdenfeindlicher Tendenzen, der bereits seit einigen Jahren zu erkennen ist.

Bundesrepublik Deutschland: Das Festklammern an der Rückkehrerwartung und die noch immer verbreitete Weigerung, den faktischen Status als Einwanderungsland anzuerkennen, führte zu Defiziten in der Integration, die heute kaum noch zu beheben sind, es zeichnet sich auch weiterhin keine ernsthafte Integrationsplanung ab. Im Gegenteil: Die Rechte selbst seit Jahrzehnten im Land lebender Zuwanderer werden weiter beschnitten. Das Zusammenleben von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern bleibt so ein permanentes Provisorium. Die sozialen Spannungen werden aufgrund dieser Entwicklung vermutlich weiterhin zunehmen, auch ein Anwachsen der ohnehin schon erschreckend starken Fremdenfeindlichkeit steht zu befürchten.

Österreich: Die bestehende Einwanderungsquote ist zur Eindämmung der legalen Zuwanderung gewiß dienlich. Zu bemängeln ist die hohe Rechtsunsicherheit für Migranten, deren Integration außerdem in keiner Weise gefördert wird. Es wäre vermutlich sinnvoller, den im Rahmen der Quote „zugelassenen“ Einwanderern auch eine Integration zu ermöglichen, indem man ihnen die gleichen Rechte und Pflichten wie der einheimischen Bevölkerung zugesteht. Die davon abweichende Haltung in Österreich läßt noch immer die Rückkehrerwartung erkennen. Problematisch sind auch Formen institutionalisierter Diskriminierung beispielsweise auf dem Arbeits- und Wohnungssektor.

Schweden: Es existiert ein relativ erfolgreiches Integrationskonzept. Zuwanderer können an politischen Entscheidungsfindungen partizipieren und haben weitreichendere Rechte als in anderen Staaten der EU. Spannungen innerhalb der Gesellschaft blieben lange aus, allerdings sinkt die Toleranz der einheimischen Bevölkerung gegenüber Migranten. Auch dies könnte der europäischen Harmonisierung und ihrer zum Teil negativen Wahrnehmung durch Teile der Bevölkerung zuzurechnen sein.

Frankreich: Integrationsmaßnahmen waren zum Teil erfolgreich, aber die wechselhafte Einwanderungspolitik führte zu einer hohen Zahl illegaler Einwanderer, die trotz Legalisierungsmaßnahmen nicht wesentlich verringert werden konnte. Menschen mit illegalem Aufenthaltsstatus können jedoch kaum integriert werden. Insgesamt ist an der französischen Politik zu bemängeln, daß sie zu schwankend bezüglich der Werte ist - mal stehen Maßnahmen positiver Diskriminierung im Vordergrund, mal die Gleichheit der Einwohner, die solche Maßnahmen ausschließt. Mal werden osteuropäische Migranten bevorzugt, mal solche aus dem mediterranen Raum. Bei einer solchen Wechselhaftigkeit lassen sich nur schwer konkrete ausländerpolitische Konzepte inklusive sinnvoller Integrationsmaßnahmen erarbeiten.

Großbritannien: Hier wurde die allgemein restriktive Tendenz der Zuwanderungsregelungen in Europa zusätzlich durch ethnische Kategorisierungen im Bereich der Kolonial-

migration verschärft. Der Vorwurf institutionalisierter Diskriminierung bei den Zuwanderungsregelungen läßt sich kaum entkräften. Die Integrationsförderung durch Gesetze beschränkt sich in erster Linie darauf, starke Benachteiligungen zu vermindern, konkrete umfangreiche Integrationsmaßnahmen sind jedoch nicht zu erkennen.

Niederlande: Der Wechsel von der Rückkehrerwartung zum Konzept der „Restriktion zur Integration“ hat Erfolge gezeigt, weil man nicht beim ersten Schritt - der Zuwanderungsrestriktion - stehenblieb, sondern den zweiten - die Durchführung von Integrationsmaßnahmen - zunächst weitreichend umsetzte. Im Zuge der EU-Harmonisierung wird jedoch die bisher relativ liberale Haltung in der Ausländerpolitik nicht aufrechtzuerhalten sein. Außerdem steigen auch in den Niederlanden die sozialen Spannungen zwischen einheimischer und zugewandelter Bevölkerung. Es zeichnet sich eine Verschärfung der Migrationsregelungen ab.

Griechenland: Der frühestmögliche Zeitpunkt zur Formulierung einer konkreten Migrationspolitik, die auch Integrationskonzepte enthält und damit Spannungen vermeiden helfen könnte, wurde verpaßt. Hier beschränkt man sich auf die Regulierung der Zuwanderung. Zwar wurden mit dem Ausländergesetz von 1991 Ansätze für eine koordinierte Migrationspolitik geschaffen, jedoch nicht genutzt. Integrationsaspekte blieben bislang weitgehend unberücksichtigt. Die negativen Auswirkungen sind absehbar.

Italien: Hier wurde ebenfalls zu spät und zu unzureichend auf die Migrationserfahrung reagiert. Regelungen über Integrationsmaßnahmen wurden dann zwar später formuliert, aber nicht umgesetzt. Bei der einheimischen Bevölkerung zeigen sich wachsende fremdenfeindliche Tendenzen, und es steht zu befürchten, daß sich diese verstärken werden.

Portugal: Hier gab es bisher keine systematische Politik. Eine Formulierung migrationsrechtlicher Regelungen ist jedoch im Rahmen der EU-Harmonisierung erforderlich. Es steht zu erwarten, daß sich Portugal dabei den restriktiven Migrationspolitiken der übrigen Staaten anpaßt, zumal auch hier der Problemdruck durch gesellschaftliche Spannungen wächst. Auch die Unterzeichnung der bi- und multilateralen Verträge wie bspw. des Schengener Abkommens erfordert die Einführung restriktiver Einwanderungsregelungen.

Spanien: Mit Legalisierungsaktionen wurde eine Grundlage für weitreichendere Integrationsmaßnahmen geschaffen, aber nicht genutzt. Es ist keine systematische Migrationspolitik zu erkennen. Allerdings wird es auch in Spanien im Zuge der europäischen Harmonisierung zu restriktiven Maßnahmen auf dem Einwanderungssektor kommen müssen. Es ist zu befürchten, daß die Politik sich auf spontane Reaktionen beschränken bzw. die Politik und die Gesetze an die Regelungen der übrigen Staaten anpassen wird.

Schweiz: Die Schweiz hält nach wie vor strikt am Rotations- bzw. Gastarbeitersystem fest. Es gibt weder besondere Zuwanderungsmöglichkeiten für Arbeitsmigranten noch

Integrationskonzepte - die Migranten dürfen ohnehin meist nur kurzfristig im Land verbleiben. Rassistische Tendenzen sind unverkennbar.

Erkennbar ist bei allen Staaten die Intention, eine möglichst geringe Zahl von Drittlandmigranten aufzunehmen. Während eine rechtliche und soziale Gleichstellung der EU-Bürger angestrebt wird, werden Drittstaatenangehörige weiterhin in Nischen gedrängt, wo sie versuchen müssen, sich unter schlechteren Bedingungen einen angemessenen Lebensraum zu erhalten. Die Migrations- und Ausländerpolitik der meisten Mitgliedstaaten besteht lediglich aus Kontroll- und Restriktionsmaßnahmen. Weitreichende Integrationskonzepte liegen bis heute in den meisten Staaten nicht vor. Dies läßt einen weiteren Anstieg von Rassismus und Diskriminierung erwarten. Die „Harmonisierung“ der Ausländerpolitik - besonders der einreiserechtlichen Regelungen - hat mittlerweile dazu geführt, daß die legale Einwanderung in die Mitgliedstaaten der EU kaum noch möglich ist. Nicht zuletzt aus diesem Grund steigt die Zahl der illegalen Migranten und auch die Zahl derer, die über das Flüchtlingsrecht einen Weg in ihr Zielland zu finden versuchen. Eines der Grundprobleme der westeuropäischen Migrationspolitiken besteht darin, daß sie bisher immer nur *Reaktionen* auf einen von außen kommenden Einwanderungsdruck zeigten,¹³⁴ bzw. auf einen inneren Problemdruck in Form sozialer Spannungen. Wesentlich effektiver könnten alle Konzepte und Maßnahmen sein, wenn man sich an den wenigen positiven Beispielen aktiver Einwanderungspolitiken (wie bspw. teilweise in Schweden und den Niederlanden) orientieren würde, um so die bisher entstehenden „Panikreaktionen“ auf Migration zu umgehen. Aus den vorangegangenen Länderstudien läßt sich jedenfalls eindeutig erkennen, daß in Staaten mit einer liberaleren Migrationspolitik gekoppelt mit Integrationsbestrebungen das Problem von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus zu einem späteren Zeitpunkt und in geringerem Ausmaß als in Staaten mit fast ausschließlich restriktiven Einwanderungs- und Aufenthaltsregelungen aufgetreten ist. Allerdings stellt sich natürlich in diesem Zusammenhang die Frage, welche Bedeutung die einzelnen Staaten diesem Problem beimessen. Dieses Thema wird zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal in dieser Arbeit aufgegriffen.

Da die heutige Form von Migration zu einem großen Teil aus Flüchtlingsbewegungen besteht, können die Themen Migration und Asyl auf europäischer Ebene nicht getrennt bewertet werden. Auch werden in den Publikationen der Europäischen Union stets die Harmonisierung des Ausländer- und des Asylrechts gemeinsam genannt. Deshalb soll nun eine genaue Betrachtung des Asylrechts und der Asylpolitik in den einzelnen Staaten und auf europäischer Ebene erfolgen. Es gilt zu klären, wie sich das Asylrecht entwickelt

hat, welche Grundlagen es generell gibt, und welche Abkommen bestehen, an die die Staaten der EU gebunden sind, um zu einer Einschätzung der Situation für Flüchtlinge mit Ziel Europa zu gelangen.

¹³⁴ So auch Hubert Heinelt (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa, Opladen 1994, S. 9.

Asyl

„Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948, Art.14 (1).

Die Entwicklung des Flüchtlingsschutzes

Das Asylrecht ist keine moderne Erfindung, denn bereits seit mindestens 3.500 Jahren ist das Prinzip der Schutzgewährung für verfolgte Menschen bekannt. In der Mitte des 2. Jahrtausends vor unserer Zeitrechnung entwickelten sich im Gebiet des Nahen Ostens staatenähnliche Gebilde, d.h. Territorien, zwischen denen eindeutige Grenzen gezogen waren. Deren Herrscher schlossen teilweise gegenseitige Abkommen über den Schutz internationaler Flüchtlinge. Auch im antiken Griechenland gab es Zufluchtstätten für Flüchtlinge, die ihre Heimatregionen aus religiösen Gründen verlassen mußten. Im Jahre 4 unserer Zeitrechnung wurden im römischen Recht christliche Refugien anerkannt. Die moderne Asyltradition in Europa begann allerdings wesentlich später, im 17. Jahrhundert: Nach der Aufhebung des Edikts von Nantes im Jahre 1685 kam es zu einer Massenemigration von ca. 250.000 französischen Hugenotten, denen der Kurfürst von Brandenburg durch das Edikt von Potsdam die Ansiedlung auf seinem Territorium ~~Wegstand~~¹³⁵ abgelehnt. Aber gibt es heute zum Schutz verfolgter Menschen, und wie wird die Einhaltung solcher Abkommen überwacht? Im folgenden Kapitel geht es um völkerrechtliche Institutionen und Instrumentarien für den Flüchtlingsschutz. Es beinhaltet einen Abriß der Entstehungsgeschichte des Amtes des „United Nations High Commissioner for Refugees“ (UNHCR) und der Genfer Flüchtlingskonvention, eines der wichtigsten Dokumente für das Asylrecht nicht nur in Europa. Es soll unter anderem untersucht werden, ob die völkerrechtlichen Instrumentarien ausreichend sind, um den Schutz von Flüchtlingen zu gewährleisten, und wie die Vertragsstaaten die Bestimmungen umsetzen.

Die Entwicklung des Flüchtlingsschutzes und des UNHCR

Die Notwendigkeit, auf völkerrechtlicher Ebene Regelungen über die Aufnahme von Flüchtlingen und dafür verantwortliche Koordinationsstellen zu schaffen, zeigte sich wiederholt dann, wenn es aufgrund politischer Umstände zu großen Flüchtlingswellen kam,

¹³⁵ UNHCR-Report 1994: Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 37.

bspw. nach Ende des Ersten Weltkrieges (1918), durch die Oktoberrevolution in Rußland (1917) und den Zusammenbruch des Osmanischen Reiches (1918).

Der nach dem Ende des Ersten Weltkrieges gegründete Völkerbund, dem mehr als 60 Staaten angehörten, schuf - nachdem das Internationale Komitee des Roten Kreuzes mit Blick auf die vielen russischen Flüchtlinge ihn dazu aufgefordert hatte - das Amt eines Hohen Kommissars für Flüchtlingsprobleme,¹³⁶ der nur für bestimmte Flüchtlingsgruppen zuständig sein sollte, die in zwischenstaatlichen Konferenzen definiert wurden. Die erste dieser Gruppen waren die russischen Flüchtlinge der Oktoberrevolution. Die Zuständigkeit wurde jedoch bald ausgeweitet auf Armenier (1924) und 1928 auf Assyrier, Türken, Kurden, Griechen und Spanier.¹³⁷

Zum ersten Flüchtlingskommissar war 1921 der norwegische Polarforscher Fridtjof Nansen ernannt worden, zugleich hatte man seinen Zuständigkeitsbereich genau definiert und zum Ausdruck gebracht, daß man lediglich aufgrund der akuten Problemkonstellation tätig geworden war und keinesfalls beabsichtigte, die Verantwortung langfristig und in großem Umfang zu übernehmen oder gar gemeinschaftliche Finanzhilfen zu leisten: „Der Völkerbund erklärt sich verantwortlich, den politischen und rechtlichen Schutz von bestimmten Flüchtlingsgruppen wahrzunehmen, doch erkennt er nicht an, daß dieser Schutz auf alle zukünftigen Flüchtlingsgruppen ausgedehnt werden soll. Die Arbeit des Völkerbundes ... hat eine begrenzte Zeitdauer. ... Die Flüchtlingsorganisation des Völkerbundes soll die gesamten Anstrengungen der privaten Hilfsorganisationen und der Regierungen auf Betreuung, Unterstützung und Neuansiedlung der Flüchtlinge koordinieren. Sie hat keinerlei Befugnisse, für vorgenannte Zwecke Mittel des Bundes zu verwenden.“¹³⁸

Eine entscheidende Aufgabe des Hochkommissars bestand darin, die Flüchtlinge mit Ausweispapieren zu versehen, dem sogenannten „Nansen-Paß“, einem Vorläufer des heutigen Flüchtlingspasses nach der GFK. Die Aufgaben weiteten sich allerdings mehr und mehr auch auf den Schutz der Flüchtlinge vor Ausweisung, ihren Zugang zum Arbeitsmarkt und auf andere soziale Bereiche aus.

Nach dem Tod Nansens wurde auf Beschluß der Bundesversammlung im September 1930 das „Internationale Nansen-Amt für Flüchtlinge“ gegründet, welches in erster Linie für die russischen Flüchtlinge zuständig war, und dem allmählich neben der Koordinierung der Hilfsmaßnahmen anderer Organisationen und der Staaten selbst bald ähnliche Aufgaben wie dem Hochkommissariat im Bereich des politischen und sozialen Schutzes von Flüchtlingen zugewiesen wurden. Im Januar 1938 stellte das Amt satzungsgemäß

¹³⁶ Peter J. Opitz (Hrsg.), *Weltprobleme*, Bonn 1990, S. 396.

¹³⁷ UNHCR-Report 1994, S. 11; Opitz [1990], S. 396; Luise Drüke, *Flüchtlingspolitik auf supra-nationaler Ebene*, in: Heinelt [1994], S. 176 ff., hier S. 176.

¹³⁸ Zit. nach Opitz [1990], S. 396.

seine Arbeit wieder ein. Fast eine halbe Million russische Flüchtlinge wurden der Verantwortung des Hochkommissars in London überstellt (s. unten).

Die nationalsozialistische Machtergreifung in Deutschland 1933 und die daraus resultierenden Flüchtlingsströme vor allem jüdischer Deutscher stellte den Völkerbund, dem Deutschland noch angehörte, vor neue Probleme: Zwar bestellte er bereits im September 1933 einen „Hohen Kommissar für Flüchtlinge aus Deutschland“, gestaltete dessen Verbindung zum Völkerbund aber mit Rücksicht auf die deutschen Delegierten sehr indirekt. Seine Zuständigkeit wurde allerdings im Laufe der dreißiger Jahre auf saarländische und österreichische Flüchtlinge ausgedehnt. Als das Amt des Hohen Kommissars statutgemäß 1938, gleichzeitig mit dem Nansen-Amt, endete, entschloß sich die Vollversammlung des Völkerbundes schließlich zur Gründung des festen Amtes eines „Hohen Kommissars“ mit festem Sitz in London, denn die Situation zeigte, daß man auf eine weitere Koordinierung nicht würde verzichten können. Allerdings hatte auch dieses Amt noch immer sehr begrenzte Zuständigkeiten und verlor zunehmend an Bedeutung, denn die wesentlichen Aufgaben des Flüchtlingsschutzes waren inzwischen vom 1938 auf Initiative Amerikas gegründeten „Intergouvernementalen Komitee für Flüchtlinge“ (Intergovernmental Committee for Refugees, ICR) übernommen worden, das sich vor allem um die religiös, rassistisch und politisch Verfolgten aus Deutschland und Österreich kümmerte, ab 1943 per Konferenzbeschluß aber den Schutz auf alle derartig Verfolgten in und aus Europa ausdehnte. Man unterstützte sie hauptsächlich bei der Emigration und der Neuansiedlung im Zufluchtsland.

Für die aus den Kriegsgebieten vertriebenen oder während des Krieges verschleppten Personen in den nun von den Alliierten besetzten Ländern gründeten 44 Staaten ebenfalls 1943 die „Flüchtlings- und Rehabilitationsverwaltung der Vereinten Nationen“ (United Nations Relief and Rehabilitation Agency; UNRRA), deren Tätigkeit auf den Zeitraum bis zum Juli 1947 begrenzt wurde.

In diesem Jahr wurde der Völkerbund von den Vereinten Nationen abgelöst, auf deren Initiative die „Internationale Flüchtlingsorganisation“ (International Refugee Organization; IRO) entstand, die ihre Arbeit am 1. Juli 1947 aufnahm, ebenfalls unter der Diktion einer zeitlichen Begrenzung. Die IRO hatte das Mandat für die Vorkriegsflüchtlinge und die ca. 21 Millionen Flüchtlinge des Zweiten Weltkriegs in ganz Europa, hinzu kamen nun neue Flüchtlinge aus Osteuropa.

Ursprüngliche Aufgabe der IRO war u.a. die Repatriierung von Flüchtlingen, doch im Zuge des Kalten Krieges zeichnete sich die Aussichtslosigkeit dieses Vorhabens zumindest in Bezug auf osteuropäische Flüchtlinge ab, und so unterstützte man Personen bei ihrer Ansiedlung, die aus „begründeten Einwänden“ - womit die Furcht vor Verfolgung aufgrund

der Rasse, Religion, Nationalität oder politischen Überzeugung gemeint war - nicht zurückkehren wollten.¹³⁹

Als sich abzeichnete, daß Flüchtlingsbewegungen auch zukünftig aufgrund immer neuer Verfolgungssituationen in großem Ausmaß stattfinden würden, orientierten sich die Vereinten Nationen an der Realität und dem Schutzbedürfnis und erklärten am 10.12.1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art.14 (1): „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“ Den ersten Wortlaut, in dem es am Ende dieser Passage noch hieß „zu erhalten“, lehnte die Mehrheit der Verhandlungsstaaten ab.¹⁴⁰

Diese Erklärung bedeutete, daß man nicht mehr von einem eng begrenzten Mandat für Flüchtlingsgruppen ausgehen konnte, so daß das Konzept der IRO nun unzureichend war. Im Dezember 1949 beschloß die UN-Generalversammlung die Errichtung des Amtes des „Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen“ (United Nations High Commissioner for Refugees; UNHCR).¹⁴¹ Die UN-Generalversammlung nahm das Statut des Amtes am 14.12.1950 an.¹⁴² Das Mandat des UNHCR - mit Hauptsitz in Genf - war ursprünglich wiederum befristet auf drei Jahre geplant worden und wurde seitdem bis heute immer wieder um jeweils fünf Jahre verlängert.

Das Mandat des UNHCR ist universell und schließt nur solche Personen aus, die bereits von anderen UN-Organisationen Schutz und Hilfe erhalten (bspw. gibt es speziell für palästinensische Flüchtlinge die UNWRA).¹⁴³

Ursprünglich war eine Zuständigkeit nur für Flüchtlinge im Rahmen der Satzung des UNHCR vorgesehen, deren Flüchtlingsdefinition weitestgehend der GFK-Definition entspricht. Die UN-Generalversammlung beauftragte ihn jedoch bereits 1957 angesichts der vielen nicht von dieser juristischen Definition erfaßbaren Flüchtlinge auch mit Vermittlungsdiensten zugunsten der Personen in flüchtlingsähnlichen Situationen.¹⁴⁴

1988 definierte die Generalversammlung das Mandat als gültig für „Flüchtlinge und schutzbedürftige Personen ... derer sich der Hohe Kommissar annimmt“ - („...refugees of concern to HCR...“),¹⁴⁵ allerdings läßt diese Definition die Anwendung des Mandats relativ offen, die sich dann häufig nach der konkreten Situation richtet.

Die wichtigsten Aufgaben des UNHCR sind der internationale Rechtsschutz der Flüchtlinge und die Suche nach dauerhaften Lösungen für die Flüchtlingsproblematik, bspw. durch Repatriierungsprogramme, Integrationsunterstützungen und ähnliche Maßnahmen. Als

¹³⁹ UNHCR-Report, S.11.

¹⁴⁰ Opitz [1990], S. 399.

¹⁴¹ Entschließung 319/IV; vgl. Drüke, a.a.O., S. 177.

¹⁴² Res. 428 [V]; vgl. Opitz [1990], S. 399.

¹⁴³ Vgl. Drüke, a.a.O., S. 178.

¹⁴⁴ Resolution 1167 [XII]; vgl. Opitz[1990], S. 400.

¹⁴⁵ Entschließung 43/117 vom 08.12.1988; vgl. Manfred Degen, Probleme eines besonderen humanitären Schutzes für De-facto-Flüchtlinge, in: Heinelt [1994] S. 162 ff., hier S. 109.

Hauptinstrumente zur Erarbeitung diesbezüglicher Richtlinien und Empfehlungen stehen ihm die Genfer Flüchtlingskonvention und die Schlußfolgerungen seines Exekutivkomitees zur Verfügung.

Der UNHCR leistet auch Präventivarbeit, um große Flüchtlingsströme im Vorfeld zu verhindern oder zumindest zu verringern. Dabei richten sich seine Handlungen und Maßnahmen nach internationalem Flüchtlingsrecht, in dessen Rahmen er sich um freiwillige Rückführungen und die Verbesserung der Lebenssituation in Fluchtländern bemüht, ferner nach den internationalen Menschenrechten, die ihm die Möglichkeit zu Interventionsversuchen in die Bürgerrechte in Herkunftsländern geben, sowie nach allgemeinen „humanitären“ Rechten, auf deren Grundlage der UNHCR Maßnahmen zur Verbesserung der Rechte von Bürgern in Konfliktsituationen - generell zum Schutz im Inland (Prävention) - aber auch zum erforderlichen Schutz von Verfolgten im Ausland entwickelt.¹⁴⁶

Eine interne Arbeitsgruppe für den internationalen Schutz durch den UNHCR kam Anfang 1992 zu dem Ergebnis, daß es erforderlich sei, dem UNHCR größere Kompetenzen gegenüber den Herkunftsländern von Flüchtlingen einzuräumen, um wirksamer präventiv tätig sein zu können. Zu den geplanten neuen Maßnahmen gehört die Entwicklung von Frühwarnsystemen, präventive Diplomatie, die Förderung der Menschenrechte weltweit sowie Hilfestellungen bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der potentiellen Fluchtländer. Drüke [1994] stellt fest: „Die Note des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge von 1992 über den internationalen Schutz streicht Prävention als eines der wesentlichen Elemente der Schutzpolitik heraus.“¹⁴⁷

Die vielfältigen Aufgaben, die der UNHCR wahrnimmt, werden in ihrer Durchführung durch seine begrenzten Mittel eingeschränkt, denn er finanziert sich lediglich aus freiwilligen Beiträgen der Staaten der Vereinten Nationen. Beispielsweise zahlten im Jahr 1991 die USA 112 Mio \$, Schweden 58 Mio \$ und Japan 51 \$, die Höhe der EG-Beiträge betrug 1992 215 Mio \$ (pro Mitgliedstaat also im Durchschnitt ca. 17 Mio \$)¹⁴⁸ - die Diskrepanz zwischen den Zahlungen eines relativ kleinen Staates wie Schweden im Vergleich zu denen der Weltwirtschaftsmacht Japan oder aber der EG deutet auf die unterschiedliche Bewertung der Arbeit dieses einzigen weltweit für Flüchtlinge zuständigen Gremiums hin.

Vertragliche Grundlage des Flüchtlingsschutzes: Die Genfer Flüchtlingskonvention

Am 14.12.1950 wurde, wie oben beschrieben, durch eine Resolution der UN-Vollversammlung das Amt des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen

¹⁴⁶Drüke, a.a.O., S. 183.

¹⁴⁷Ibid., S. 182.

(UNHCR) ins Leben gerufen. Sein Mandat galt zunächst für Menschen, „die sich außerhalb des Landes ihrer Staatsangehörigkeit befinden, weil sie aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität oder politischen Überzeugung berechnete Furcht vor Verfolgung haben oder hatten“,¹⁴⁹ also für Personen, die heute unter den Schutzbereich der Genfer Flüchtlingskonvention fallen. Die UN-Generalversammlung weitete das Mandat relativ schnell auf ähnlich schutzbedürftige Personen aus. Damit war jedoch noch keine vertragliche Verpflichtung der Staaten vorhanden, auf die der UNHCR sich bei ihrer Mitwirkung in der Flüchtlingsproblematik hätte berufen können. Dieses Vertragswerk wurde erst mit dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge am 28.07.1951 geschaffen. Die Erstunterzeichnerstaaten waren Australien, Belgien, die BRD, Dänemark, Luxemburg und Norwegen. Diese „Genfer Flüchtlingskonvention“ trat am 22.04.1954 in Kraft.

Die GFK besteht aus einer Präambel und 46 Artikeln, die sich in sechs Kapitel gliedern. Ihr Schutzbereich gilt für Personen, die unter die Flüchtlingsdefinition in Art.1 GFK fallen sowie für solche, die ursprünglich nicht unter dem Schutz des UNHCR sondern dem einer anderen UN-Organisation standen.

Gem. Art.1 A Ziffer 1 findet der Begriff „Flüchtling“ auf jede Person Anwendung, die „...in Anwendung der Vereinbarungen vom 12. Mai 1926 und 30. Juni 1928 oder in Anwendung der Abkommen vom 28. Oktober 1933 und 10. Februar 1938 und des Protokolls vom 14. September 1939 oder in Anwendung der Verfassung der Internationalen Flüchtlingsorganisation als Flüchtling gilt.“¹⁵⁰ Hierbei handelt es sich um sogenannte „statutäre Flüchtlinge“.

Von größerer Bedeutung ist die Definition aus Art.1 A Ziffer 2, da sie den Flüchtlingsbegriff genau beschreibt, der zunächst für jede Person galt, „... die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“¹⁵¹

Aus diesem Artikel wird deutlich, daß die Konvention zunächst nur für Flüchtlinge galt, die vor dem 1. Januar 1951 ihr Heimatland verlassen mußten. Außerdem bestand der sogenannte geographische Vorbehalt, wonach die GFK nur für Flüchtlinge aus Europa Gel-

¹⁴⁸ „die taz“ (Hrsg.), Die Deutschen und die Fremden, Journal, Frankfurt a.M. 1992; Drüke, a.a.O., S. 185.

¹⁴⁹ UNHCR, Flüchtlinge, Nr.3/1991.

¹⁵⁰ Christian Bierwirth, Europäische Aspekte des Asylrechts, München 1990, S. 4 f.

¹⁵¹ Ibid., S. 5.

tung besaß. Der räumliche und der zeitliche Vorbehalt wurden mit dem Zusatzprotokoll vom 31.01.1967 aufgehoben. Die Unterzeichnung dieses Protokolls steht allerdings den Vertragsstaaten der GFK frei, so daß noch Anfang der neunziger Jahre sieben Staaten am geographischen Vorbehalt festhielten, darunter auch Ungarn, das als erstes osteuropäisches Land 1989 der Konvention beitrat.¹⁵² Italien hatte 1990 als letztes der gesammelt zu den Unterzeichnern gehörenden damaligen Europaratsstaaten den geographischen Vorbehalt aufgehoben.¹⁵³ Insgesamt hatten Mitte der neunziger Jahre 118 Staaten die GFK und das Zusatzprotokoll und weitere acht Staaten zumindest eines der beiden Vertragswerke unterzeichnet.¹⁵⁴

Die „begründete Furcht“, wie es in der GFK heißt, bezieht sich in der Praxis nicht auf diktatorische Zustände oder Bürgerkrieg im Herkunftsland: Entscheidend ist immer das geltende Recht der jeweiligen Aufnahmestaaten, die zumeist darauf bestehen, daß der Flüchtling eine persönliche Gefährdung durch individuelle Verfolgung glaubhaft darlegen kann. In einigen europäischen Staaten wird die Flüchtlingsdefinition aus Art.1 GFK nicht direkt angewandt sondern hat lediglich im nationalen Recht Eingang gefunden.

Die Hauptelemente der Genfer Flüchtlingskonvention sind zivile, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Dazu gehören bspw. das Recht auf Berufsausübung und Bildung sowie auf Gesundheitsfürsorge, das Recht auf Verwaltungshilfen und allgemein die Erleichterung der Eingliederung und Einbürgerung.¹⁵⁵ Ferner genießen Flüchtlinge Schutz vor Ausweisung und Zurückschiebung. Ihnen ist vom jeweiligen Aufnahmestaat ein sie als Flüchtling legitimierendes Personaldokument auszustellen, der sogenannte „Flüchtlingspaß“, der ihnen den Besuch aller anderen GFK-Signatarstaaten zumindest vorübergehend erlaubt.

Die GFK enthält, wie alle nationalen ausländerrechtlichen Bestimmungen auch, Ausschlußgründe, nach denen ihre Schutzbestimmungen nicht zur Anwendung kommen. Dies ist bspw. der Fall nach Art.1 F: Die Flüchtlingseigenschaft wird niemandem zugestanden, dem schwere Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, schwere nicht politische Verbrechen oder Handlungen gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen nachgewiesen wurden.

Einer der allgemein als wichtigsten angesehen Grundsätze der Konvention ist das Refoulement-Verbot des Art.33 GFK Abs.1, wo es heißt: „Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religi-

¹⁵²UNHCR: „Flüchtlinge“, Nr. 3/1991; Kay Hailbronner, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, Baden-Baden 1989, S. 36 ff.. [Ergänzung: Anfang 1998 wurde die Beschränkung des Asylrechts auf Personengruppen aus Europa in Ungarn durch ein neues Asylgesetz aufgehoben.]

¹⁵³Bierwirth [1990], S. 4.

¹⁵⁴UNHCR-Report 1994: Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 12.

¹⁵⁵Vgl. Drücke, a.a.O., S. 178; bezieht sich auf Art.34 GFK.

on, Staatszugehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“¹⁵⁶ Dieser Inhalt wurde durch Art.3 der UN-Folterkonvention von 1984 noch ausgeweitet.

Generell ausgenommen von den Schutzvorschriften des Art.33 sind nach Abs.2 Flüchtlinge, die wegen schwerer Verbrechen rechtskräftig verurteilt wurden und somit die öffentliche Sicherheit des potentiellen Aufnahmelandes gefährden könnten. Auch wenn der Refoulement-Schutz heute weitgehend Eingang in das universelle Völker- und Gewohnheitsrecht gefunden hat,¹⁵⁷ so enthält er doch keine allgemeine Verpflichtung zur Aufnahme von Flüchtlingen, sondern wird in seiner Anwendung von verschiedenen Rechtsauslegungen beeinflusst. Der UNHCR-Kommissar unterscheidet zwischen der völkerrechtlichen Pflicht zur Nichtabweisung, wenn die GFK-Voraussetzungen erfüllt sind, und der humanitären Praxis der Aufnahme aus anderen Gründen für einen vorübergehenden Zeitraum. Somit enthält das Refoulement-Verbot keine eindeutige Regelung zur Aufnahme von De-facto-Flüchtlingen. Einige Ansichten gehen deshalb davon aus, daß die Regelung auch nicht zum Schutz der humanitären Flüchtlinge angewandt werden kann.¹⁵⁸ Eine andere Meinung vertritt die Auffassung, es handele sich bei dieser Schutzvorschrift um Völkergewohnheitsrecht, deshalb sei sie ohne weiteres auch auf Nicht-Konventionsflüchtlinge anzuwenden.¹⁵⁹ Auch der Europarat stützte diese Ansicht in seinem Bericht vom 26.09.1986.¹⁶⁰ In der Praxis ist dennoch keine allgemeine Anwendung zu erkennen.

Strittig ist weiterhin, ob eine Zurückweisung an der Grenze bereits unter den Regelungsbereich des Art.33 GFK fällt. Hierzu bemerkt Hailbronner [1989], eine Aufnahmepflicht sei generell nicht aus der GFK abzuleiten, da es entgegenstehende Gründe geben könne; ferner sei für die Anwendung der GFK eine akute Notsituation erforderlich, was einschließe, daß die Einreise direkt aus dem Verfolgerstaat erfolgen müsse. Auch stehe bei einem offensichtlich unbegründeten Asylantrag das Refoulement-Verbot keiner Abweisung an der Grenze entgegen.¹⁶¹ Folgt man dieser Argumentation, so kommt man zu dem Ergebnis, daß der Art.33 nicht der Zulässigkeit einer Einreiseverweigerung entgegenstehen kann, denn der Schutzbereich der GFK ist nicht immer deckungsgleich mit den Verweigerungs- und Zurückweisungsgründen der staatlichen Normen. Da derselbe Autor auch die Anwendung der GFK auf humanitäre Flüchtlinge generell ausschließt, ergibt sich hier also keine Anwendbarkeit des Refoulement-Verbotes.

¹⁵⁶Bierwirth [1990], S. 7.

¹⁵⁷Ibid., S. 8.

¹⁵⁸So Hailbronner [1989], S. 48 f., vgl. dazu auch Degen, a.a.O., S. 111.

¹⁵⁹Vgl. Degen, a.a.O., S. 111.

¹⁶⁰Bierwirth [1990], S. 8.

¹⁶¹Hailbronner [1989], S. 39.

Bader [1991] allerdings vertritt die Ansicht, daß nach „weitgehender Auffassung“ auch die Einreiseverweigerung an der Grenze eine Verletzung des Refoulement-Schutzes darstellen könne.¹⁶²

Ein weiterer Schutz anerkannter Flüchtlinge vor Ausweisung findet sich in Art.32 Abs.3 GFK mit folgendem Wortlaut:

- „1. Die vertragschließenden Staaten werden einen Flüchtling, der sich rechtmäßig in ihrem Gebiet befindet, nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausweisen.
2. Die Ausweisung eines Flüchtlings darf nur in Ausführung einer Entscheidung erfolgen, die in einem durch gesetzliche Bestimmungen geregelten Verfahren ergangen ist. Soweit nicht zwingende Gründe für die öffentliche Sicherheit entgegenstehen, soll dem Flüchtling gestattet werden, Beweise zu seiner Entlastung beizubringen, ein Rechtsmittel einzulegen und sich zu diesem Zweck vor einer zuständigen Behörde oder vor einer oder mehreren Personen, die von der zuständigen Behörde besonders bestimmt sind, vertreten zu lassen.
3. Die vertragschließenden Staaten werden einem solchen Flüchtling eine angemessene Frist gewähren, um ihm die Möglichkeit zu geben, in einem anderen Lande um rechtmäßige Aufnahme nachzusuchen. Die vertragschließenden Staaten behalten sich vor, während dieser Frist diejenigen Maßnahmen anzuwenden, die sie zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung für zweckdienlich erachten.“¹⁶³

Analyse

Die GFK enthält wichtige Schutzrechte für Flüchtlinge, bedeutet aber in der Praxis eher eine Grundlage für die Ausgestaltung nationaler Asylverfahrensregelungen als eine Festlegung konkreter Rechtsgrundsätze. Die Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft bleiben weiterhin souveränes Recht der einzelnen Staaten, und die GFK legt keine auch nur vorübergehende Verpflichtung zur Asylgewährung fest. Nicht einmal ein generelles Bleiberecht während des laufenden Anerkennungsverfahrens läßt sich aus der Konvention ableiten.

Nicht nur die unzureichende Rechtsverbindlichkeit steht einer Einschätzung der GFK als ausreichendem Schutz für Flüchtlinge entgegen, sondern auch die teilweise ungenau gehaltenen Formulierungen, die den einzelnen Staaten viel Spielraum bei der Auslegung lassen. Ein Beispiel dafür ist die Übersetzung der GFK-Flüchtlingsdefinition in die deutsche Sprache, wo von einer Verfolgung aufgrund der „Staatsangehörigkeit“ die Rede ist: Mehrere Autoren haben festgestellt, daß es sich hier um einen Übersetzungsfehler han-

¹⁶²Erik Michael Bader: „Asylbewerber in Europa“, in: FAZ, 08.10.1991.

¹⁶³GFK Art.32 Abs.3 zitiert nach Bierwirth [1990], S. 12 f..

delt.¹⁶⁴ Wortgetreu nach der authentischen englischen und französischen Fassung der GFK müßte es „Nationalität“ heißen, und auch nach der Auslegung des UNHCR wird unter diesem Punkt auf die Ethnizität einer Person als Verfolgungsgrund Bezug genommen, nicht aber auf die Staatszugehörigkeit. In der deutschen Auslegung ist durch diesen Fehler kein Hinweis auf Schutz vor ethnischen Konflikten enthalten. Diese Definition ist sowohl in der Flüchtlingsdefinition als auch im Refoulement-Verbot des Art.33 GFK enthalten, also in den grundlegenden Bestimmungen.

Neben der unzureichenden Absicherung der Schutzvorschriften ist weiterhin zu bemängeln, daß die Flüchtlingsdefinition vor mehr als vierzig Jahren erstellt wurde und heute der Vielzahl von Fluchtursachen nicht mehr angemessen gegenübersteht. Der UNHCR selbst diskutiert dieses Problem seit längerem und beruft sich bei seinem Anliegen nach Aktualisierung vor allem auf die Rolle der De-facto-Flüchtlinge. Betrachtet man außereuropäische Umgangsformen mit der Fluchtproblematik, so fällt auf, daß andere Staaten zeitgemäßere Regelungen gefunden haben. Bspw. schließt schon die Flüchtlingsdefinition der Organization for African Unity (OAU) von 1969 im Gegensatz zur GFK Bürgerkriegsflüchtlinge in den Schutzbereich mit ein.¹⁶⁵

Doch die Stellung des UNHCR gegenüber den Vertragsstaaten der GFK ist relativ schwach. Er kann lediglich Empfehlungen geben und versuchen, die Staaten zur Einhaltung der Grundsätze zu motivieren. Nur selten wird er in die nationalen Verfahren zur Asylanerkennung einbezogen. Eine rechtliche Grundlage für eine generelle Zusammenarbeit der Staaten besteht nicht, denn diese haben sich in Art.35 GFK lediglich dazu verpflichtet, mit dem UNHCR „bei der Ausübung seiner Befugnisse zusammenzuarbeiten.“¹⁶⁶ Diese Befugnisse umfassen häufig nicht mehr als ein Mitteilungs- und Beratungsrecht.

So bleibt abschließend festzustellen, daß auch durch die GFK keine weitreichenden einheitlichen Bestimmungen über die Flüchtlingsanerkennung und kaum rechtsverbindliche Schutzvorschriften für Asylsuchende und Flüchtlinge bestehen, deren Nichteinhaltung sanktioniert werden könnte. Zwar berufen sich die europäischen Staaten stets auf ihre Zugehörigkeit zur GFK als Beweis ihres „Entgegenkommens“ gegenüber Schutzbedürftigen und mahnen die Mängel anderer Staaten in diesem Bereich an, doch insgesamt läßt sich mit Bierwirth (1990) konstatieren, daß „der europäische Standard für den Flüchtlingsschutz über den internationalen nicht hinausgeht,“¹⁶⁷ was unter anderem auch von der International Helsinki Federation for Human Rights festgestellt wurde.¹⁶⁸

¹⁶⁴Bspw. Bader, a.a.O..

¹⁶⁵Vgl. die inoffizielle deutsche Übersetzung der OAU-Definition im Anhang dieser Arbeit.

¹⁶⁶Degen, a.a.O., S. 109.

¹⁶⁷Bierwirth [1990], S. 5.

¹⁶⁸International Helsinki Federation for Human Rights, Österreichisches Helsinki-Komitee (Hrsg.), Asylland Österreich: Zutritt verboten?, Wien 1990, S. 18.

Fazit

Weltweit waren Mitte der neunziger Jahre fast 47 Millionen Menschen auf der Flucht, nach Schätzungen der UN lebten sogar 80-100 Millionen Menschen außerhalb ihres Herkunftslandes.¹⁶⁹ Flüchtlingsbewegungen haben ein ungeahntes Ausmaß erreicht, doch lange wehrten sich die Zielländer von Flüchtenden davor, die Verantwortung für das Leben dieser Menschen mitzutragen. Diese Tendenz wird seit einiger Zeit stärker: Statt sich intensiv mit Fluchtursachen zu befassen, diesen entgegenzutreten und sich um eine angemessene Aufnahme und den Schutz der Vertriebenen zu kümmern, sind gegenwärtige Planungen stets von dem Gedanken bestimmt, wie Flüchtlinge von ihrer Flucht abgehalten und wie die Flüchtlingsbewegungen außerhalb der eigenen Grenzen gehalten werden können. Zwar wird der UNHCR in seinen Bemühungen unterstützt, dennoch zeigt sich die Abwehrhaltung gegenüber einer dauerhaften Lösung allein schon in der Regelung, dem UNHCR stets nur befristet ein weiteres Mandat zu erteilen. Eine logische Erklärung für diese Befristung läßt sich schwer nachvollziehen, denn es steht fest, daß Flüchtlingsströme weiterhin eines der drängendsten und umfangreichsten Probleme nicht nur dieses Jahrhunderts bleiben werden.

Die Empfehlungen des UNHCR werden von den Staaten der Vereinten Nationen, insbesondere von den europäischen Zielländern von Flucht und Migration, häufig ignoriert oder aber zur Kenntnis genommen und lediglich mit Worten unterstützt - eine Umsetzung in konkrete Maßnahmen ist kaum zu erkennen. Beispielsweise gibt es zwar in jüngerer Zeit Bestrebungen, endlich dem Problem angemessene Lösungen für die Behandlung und den Status von De-facto-Flüchtlingen zu finden, doch wurden diese neueren Planungen in Europa durch die Harmonisierungsbestrebungen in der Migrationspolitik initiiert, bei denen in der Regel nach restriktiven Wegen der Flüchtlingsabwehr gesucht wird. Der Ansatz des UNHCR bezieht sich auf den Schutz flüchtender Menschen - der ihrer potentiellen Zufluchtsländer auf eine möglichst breite Abwehr. Dabei wird deutlich, daß die Bewertung der Fluchtursachen nicht mehr zeitgemäß erfolgt: Allein wirtschaftliche Entwicklungshilfe wird nicht zu einer Abnahme der Flüchtlingszahlen führen, da Verletzungen von Menschenrechten, Bürgerkriege und Umweltkatastrophen weltweit zunehmen und immer stärkere Pull-Faktoren schaffen. Immerhin gibt es nun in der UN eine Initiative zur Schaffung eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte, um so bessere Konzepte für den Umgang mit der Verbindung zwischen Menschenrechten und Massenwanderungen entwickeln zu können.¹⁷⁰

Auch bei der Migrations- und Flüchtlingspolitik wird deutlich, wie sehr sich die beteiligten Staaten um die Einschränkung ihrer Souveränität bei Entscheidungen sorgen: Initiativen,

¹⁶⁹KNA-Meldung vom 22.03.94; UNHCR-Report 1994, S. 27.

verbindliche Regelungen auf höherer Ebene zu schaffen, werden immer wieder von allen oder mehreren Staaten blockiert. Das zeigen die Inhalte der GFK und der Europäischen Menschenrechtskonvention ebenso wie der Umgang mit dem UNHCR, aus dessen Kompetenz und Potential heraus man weitaus mehr schöpfen könnte, um Problemlösungen zu erarbeiten. Das Problemfeld „Asyl“ wird stets aus den Vereinbarungen ausgeklammert: Schon bei der Entstehung der GFK konnte man sich nicht auf gemeinsame Stellungnahmen oder gar Verpflichtungen zur Asylgewährung einigen. Der Versuch, einen Asylrechtsartikel in die Konvention über bürgerliche und politische Rechte einzubeziehen scheiterte ebenso, wie der sich anschließende Plan, eine eigene Konvention zum territorialen Asyl zu entwickeln.¹⁷¹

Einziges Ergebnis langwieriger Verhandlungen war schließlich die von der UN-Menschenrechtskommission ausgearbeitete „Deklaration über territoriales Asyl“, verabschiedet von der UN-Generalversammlung am 14.12.1967. Auch diese Deklaration hat - wie alle UN-Resolutionen - nur empfehlenden Charakter, somit hätten die Staaten sich unbesorgt auf weitgehende Prinzipien einigen können. Doch auch hier wurde die Asylgewährung wiederum nicht als eine Pflicht der Zufluchtsstaaten bewertet, sondern man erarbeitete eine nahezu „entschuldigende“ Formulierung, in der die Besorgnis zum Ausdruck kommt, Asylgewährung für politisch Verfolgte könne Herkunftsstaaten, die als Partnerstaaten in der UN vertreten sind, verletzen und so politische Differenzen heraufbeschwören. So heißt es in Art.1 der Deklaration: „Das Asyl, das ein Staat in Ausübung seiner Souveränität den Personen gewährt, die sich auf Art.14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte berufen können,¹⁷² einschließlich der Personen, die gegen den Kolonialismus kämpfen, soll von den anderen Staaten respektiert werden.“ An dieser Grundhaltung veränderte sich auch im Laufe der Jahre nichts; am 05.12.1977 stellte der Ministerrat in einer „Erklärung über das territoriale Asyl in den Mitgliedstaaten des Europarates“ noch einmal klar: „Die Mitgliedstaaten des Europarates halten daran fest, daß die Asylgewährung ein friedlicher und humanitärer Akt ist, der von allen Staaten respektiert werden muß und von keinem anderen Staat als unfreundlicher Akt betrachtet werden darf.“¹⁷³

Die neuere Entwicklung zeigt, daß den Hauptaufnahmestaaten der westlichen Hemisphäre die Schutzbemühungen des UNHCR und vor allem seine Kompetenzen scheinbar zu weit gehen, bzw. daß sie bemüht sind, den UNHCR möglichst wenig in die Integrationsbestrebungen im europäischen Asylrecht einzubeziehen: Am 01.07.1991 nahm in Genf

¹⁷⁰Drüke, a.a.O., S. 181 f..

¹⁷¹Dazu Opitz [1990], S. 403: „Doch auch diese [Verhandlungen] wurden nach einigen Konferenzen ergebnislos abgebrochen, da sich die Staaten vehement gegen jede formelle Verpflichtung zur Asylgewährung wehrten.“

¹⁷²Dieser Artikel lautet: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“

¹⁷³Opitz [1990], S. 403.

eine neue Institution ihre Arbeit auf. Sechzehn westliche Staaten, darunter auch die BRD und die Schweiz sowie Kanada, die USA und Australien, gründeten eine eigene, vom UNHCR unabhängige Koordinationsstelle für Migrations- und Asylpolitik, die unter der Leitung des ehemaligen UNHCR-Mitarbeiters Jonas Widgren für eine gemeinsame Asylpolitik der Gründerstaaten tätig werden soll. Zur Koordinierung der Asylpolitiken hatte es bereits seit 1987 das provisorische Amt eines Koordinators gegeben, der aber mit dem UNHCR zusammenarbeitete. Das neue Organ steht direkt unter staatlicher Aufsicht und ist abgekoppelt von Einflußmöglichkeiten des UNHCR, dem nunmehr auch die Planungszuständigkeit für sogenannte Umwelt- und Wirtschaftsflüchtlinge entzogen wurde. Es zeichnet sich hier deutlich der Versuch ab, zugunsten schneller, restriktiver Lösungen des „Flüchtlingsproblems“ die Rechte, die eine solche Entwicklung behindern könnten, ins Abseits zu drängen: Es ist anzunehmen, daß diese Koordinationsstelle aufgrund der staatlichen Kontrollmöglichkeiten „angenehmere“ Angleichungsvorschläge für das Asylrecht machen wird, als der auf den Schutz der Flüchtlinge bedachte UNHCR. Wie wichtig den Staaten eine solche Abkoppelung ist, zeigt der Jahresetat der Koordinationsstelle in Höhe von 600.000-700.000 US-Dollar, die - und dies scheint wichtig - allein für *planerische*, nicht für helfende Tätigkeiten ausgegeben werden. Die unterschiedlichen Tendenzen von UNHCR und dem neuen Gremium wurden auf einer Tagung der Europäischen Rechtsakademie über Asyl- und Einwanderungsrecht in Europa im März 1992 deutlich: Widgren als Leiter der Koordinationsstelle forderte von OECD, GATT und KSZE, Verantwortung für die Flüchtlingsprobleme zu übernehmen und die Fluchtursachen in der „Dritten Welt“ zu bekämpfen. Der UNHCR kritisierte zunächst einmal - praxisnäher - die Asylrechtspraktiken der westlichen Aufnahmestaaten.¹⁷⁴

Die Grundlagen der Asylpolitik der EU-Mitgliedstaaten werden im folgenden Kapitel einer genaueren Betrachtung unterzogen.

Asylrecht und Asylpolitik in einzelnen europäischen Staaten

Einleitung

Der vorangegangene Abschnitt dieser Arbeit hat gezeigt, wie schwer es den europäischen Staaten fällt, sich auf supranationaler Ebene auf gemeinsame Grundlagen des Umgangs mit Flüchtlingen zu einigen und diesbezüglich konkrete Regelungen festzuschreiben. Wie aber ist das auf europäischer Ebene? Im Rahmen der Europäischen Union wird offiziell eine Harmonisierung des Asylrechts angestrebt, aber ist sie realistisch?

¹⁷⁴Vgl. FR, 29.06.1991: „Westen grenzt UN-Flüchtlingsstelle aus“; FR, 25.03.1992.

Um diese Harmonisierungsbestrebungen beurteilen zu können, ist es erforderlich, sich zunächst einmal mit den Regelungen in den einzelnen Staaten auseinanderzusetzen, um festzustellen, welche Gemeinsamkeiten es gibt und welche Unterschiede vorhanden sind. Im einzelnen werden für die jeweiligen Staaten folgende Aspekte in die Analyse einbezogen:

Die juristischen Grundlagen des Asylrechts, die Stellung der Genfer Flüchtlingskonvention, die Einreiseregeln für Asylsuchende, der Umgang mit illegal eingereisten Flüchtlingen, das Asylverfahren, die Abschiebungsregelungen und der Status humanitärer Flüchtlinge.

Von Bedeutung ist außerdem, inwieweit bisher eine Angleichung unterschiedlicher asylrechtlicher Regelungen erfolgte, in welcher Form und mit welchen möglichen Folgen. Grundsätzlich besteht die Frage, in welchem Maße der Flüchtlingsschutz durch innerstaatliche Regelungen sowie durch andere Abkommen und Verträge neben der Genfer Flüchtlingskonvention gewährleistet wird. Es soll analysiert werden, wie sich die Situation für Flüchtlinge, die im westeuropäischen Raum Schutz suchen, im Zuge der europäischen Integration entwickelt hat und entwickeln könnte.

Länderstudien

Asyl in Belgien¹⁷⁵

Grundlagen

Grundlage für die Asylgewährung in Belgien sind zum einen die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention, zum anderen erfolgt die Aufnahme von Asylbewerbern nach den allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen des Ausländergesetzes, ergänzt durch asylspezifische Vorschriften. Das Ausländergesetz wurde 1980 erneuert, unter anderem wurden die Ausschlußfristen für Asylanträge geändert, um die sogenannten „refugees in orbit“ zu vermeiden.

Einreise und Einreiseverweigerung

Es gilt das Refoulement-Verbot der GFK. Asylanträge auf Flughäfen von Personen, die aus einem der sogenannten „Nichtverfolgerstaaten“ einreisen, zu denen bspw. Ghana, Pakistan und Indien zählen, werden noch in der Transitzone des Flughafens auf ihre Zulässigkeit überprüft. Diese Transitzone gilt nicht als eigentliches Staatsgebiet, so daß mit dem dortigen Aufenthalt noch keine Einreise erfolgt ist. Diese Regelung wurde im Oktober 1986 eingeführt.

Seit Inkrafttreten eines Reformgesetzes im Jahre 1987 ist eine Einreiseverweigerung auch bei folgenden Konstellationen möglich:

1. Wenn es sich um einen eindeutig mißbräuchlichen oder unbegründeten Antrag handelt;
2. wenn man von einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgeht;
3. wenn der Antragsteller zu einem früheren Zeitpunkt schon einmal an der Grenze zurückgewiesen oder aus Belgien ausgewiesen wurde;
4. wenn der Antragsteller im Besitz eines gültigen Fahrausweises in ein Drittland ist oder
5. wenn der Antragsteller sich vor der begehrten Einreise mehr als drei Monate in einem als sicher geltenden Drittland aufgehalten hat.

In den Fällen eines mißbräuchlichen Antrags (1.) oder der befürchteten Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (2.) ist allein der Justizminister zum Erlaß einer Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung befugt, ebenso, wenn der Asylsuchende in einen Verfolgerstaat zurückgeschoben werden soll.

Bei der Verweigerung der Einreise aus einem sicheren Drittstaat (5.) erfolgt ein beschleunigtes Einreiseverfahren, für das es im April 1993 Neuregelungen durch das Änderungsgesetz zum Ausländergesetz gab: Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die sogenannte „2mal

¹⁷⁵

Stand 1995

5%-Klausel“ für die Festlegung sicherer Herkunftsstaaten Anwendung gefunden. Sie bezog sich auf Asylbewerber aus Ländern, aus denen im jeweiligen Vorjahr mindestens 5% aller Asylbewerber nach Belgien gekommen waren und bei denen die Anerkennungsquote 5 % nicht überschritten hatte. Diese Regelung wurde vom Cour d'Arbitration wegen des Gleichbehandlungsgebotes und des Diskriminierungsverbotes in der belgischen Verfassung für nichtig erklärt. Die Begründung lautete, daß die 2mal 5%-Klausel eine Beweislastumkehr zugunsten der Asylbewerber aus sicheren Drittstaaten sei, da der Staat begründen müsse, warum das Land als sicher gelte, und nicht der Asylbewerber, warum es nicht sicher sei. Das Gericht führte aus, im normalen Gesetz seien bereits Regelungen für offensichtlich unbegründete Anträge enthalten, diese könnten ebenso auf sichere Herkunftsstaaten angewandt werden, daher bedürfe es keiner Sonderregelung. Somit fällt dieser Einreiseverweigerungsgrund nun auch in die Kompetenz des Justizministers. In allen übrigen Fällen kann ein Beamter des Ausländerdirektorats des Innenministeriums nach einer befürwortenden Entscheidung des Generalkommissariats für Flüchtlinge und Staatenlose die Einreiseverweigerung erlassen.

Über eine Einreiseverweigerung wird in der Regel innerhalb von 24 Stunden, maximal aber drei Tagen entschieden. Bei offensichtlich unbegründeten Anträgen dauert das Einreiseverfahren acht Tage.

Gegen eine Einreiseverweigerung des Ausländerdirektorats kann zunächst Rechtsmittel bei der Asylanerkennungsbehörde eingelegt werden. Danach ist als weitere Instanz noch die Einlegung eines Widerspruchs beim Staatsrat möglich, der jedoch nur dann aufschiebende Wirkung entfaltet, wenn die Asylanerkennungsbehörde als erste Instanz dies ausdrücklich zugelassen hat.

Illegale Einreise

Verfügt ein Flüchtling nicht über gültige Papiere, so muß er direkt an der Grenze oder aber spätestens acht Tage nach seiner (illegalen) Einreise seine Flüchtlingseigenschaft erklären. Wird der Flüchtling an der Grenze bzw. nach seiner illegalen Einreise zurückgewiesen, so hat er die Möglichkeit, binnen 24 Stunden einen Antrag auf erneute Überprüfung seines Falles zu stellen. Es folgt dann eine Stellungnahme des Generalkommissariats für Flüchtlinge und Staatenlose innerhalb von weiteren 24 Stunden. Wenn sich der Antragsteller bereits im Inland befindet, kann diese Frist auf drei Tage verlängert werden. Bei einer befürwortenden Stellungnahme des Kommissariats trifft der Justizminister eine abschließende Entscheidung.

Erfolgte die ursprüngliche Zurückweisung durch Beamte der Ausländerbehörde, so entfaltet der Antrag auf eine erneute Überprüfung aufschiebende Wirkung, wenn das General-

kommissariat dem Antrag zustimmt. Danach ist nur noch eine Nichtigkeitsbeschwerde beim Conseil d'Etat (Staatsrat) ohne aufschiebende Wirkung möglich.

Durch das Reformgesetz von 1987 wurden Sanktionen gegen Transportunternehmen bei der Beförderung von Personen ohne gültige Einreisedokumente eingeführt: Sie unterliegen einer Rückbeförderungspflicht, und ihnen drohen Geldstrafen.

Verfahren

Nach einer rechtmäßigen Einreise muß der Asylantrag innerhalb der zuerteilten Aufenthaltsdauer gestellt werden. Eine Überschreitung dieser Frist kann - wie andere Fristverletzungen auch - zum Ausschluß vom Asylantragsverfahren führen.

Die Prüfung eines Asylantrags erfolgt in zwei Stufen auf Rechtsgrundlage der GFK. Zunächst prüft das Justizministerium die Zulässigkeit des Antrags. Danach erfolgt eine Begutachtung der Fluchtmotive, die früher von Vertretern des UNHCR vorgenommen wurde. Diese Regelung stellte eine Besonderheit dar: Belgien war das einzige EG-Land, das die Entscheidungsbefugnis über die Flüchtlingsanerkennung dem UNHCR überließ. Dieser bat jedoch um Entbindung von dieser Aufgabe, da er ohnehin an belgisches Recht gebunden sei und somit keinen Entscheidungsfreiraum habe. Daraufhin wurde 1987 das Generalkommissariat für Flüchtlinge und Staatenlose eingerichtet, das nun als unabhängige Behörde beim Justizministerium unter Leitung eines Generalkommissars und zweier Stellvertreter über die Asylanerkennung entscheidet. Im Asylverfahren muß der Antragsteller alle Gründe vortragen, die ihn seiner Ansicht nach zu einer Asylanerkennung nach der GFK berechtigen.

Während des laufenden Asylverfahrens erhält der Antragsteller zunächst eine auf drei Monate befristete Aufenthaltserlaubnis, die bis zum Verfahrensende immer wieder verlängert werden kann. Die Unterbringung von Asylsuchenden, die ihr Verfahren nicht in einem der Auffangzentren in Flughäfen abwarten müssen, erfolgt zunächst für bis zu vier Monate in Sammelunterkünften, danach ist eine dezentrale Unterbringung aus eigenen Mitteln oder mit Unterstützung örtlicher Behörden oder nichtstaatlicher Organisationen möglich.

Für Asylsuchende, die ihren Antrag nach dem 1. Oktober 1993 gestellt haben, gilt ein generelles Arbeitsverbot, solange der Antrag noch auf Zulässigkeit geprüft wird. Sie erhalten den Mindestsatz der staatlichen Sozialhilfe (geregelt per Gesetz von 1971).

Nach Aufnahme des regulären Asylverfahrens und für Asylbewerber, die ihren Antrag vor dem 1.10.1993 stellten, muß zur Arbeitsaufnahme der künftige Arbeitgeber eine Arbeitserlaubnis beantragen, die zunächst für ein Jahr gilt. Mit Ablehnung des Asylgesuchs entfällt auch die Arbeitserlaubnis.

Anerkannte Asylsuchende können nach drei Jahren Aufenthalt oder bei vorherigem Besitz einer befristeten Arbeitserlaubnis eine Erlaubnis der Kategorie A, ansonsten nur eine Arbeitserlaubnis der Kategorie B erhalten, die vom Arbeitgeber beantragt werden muß.

Ablehnende Asylbescheide werden begründet. Der Flüchtling kann Beschwerde mit aufschiebender Wirkung bei der Ständigen Beschwerdekommision für Flüchtlinge einlegen. Es handelt sich hierbei um ein besonderes Verwaltungsgericht, bestehend aus einem vorsitzenden Richter, mehreren Beamten des Justizministeriums, einem Rechtsanwalt sowie Vertretern des UNHCR, die allerdings lediglich eine beratende Funktion haben. Bei einem Negativentscheid dieser Kommission war bis zur Neuregelung des Ausländergesetzes im April 1993 eine Nichtigkeitsklage zum Staatsrat ohne aufschiebende Wirkung möglich. Seit der Novelle ist dieses Rechtsmittel nicht mehr gegeben.

Abschiebung

Eine Abschiebung in einen Verfolgerstaat darf nur der Justizminister beschließen. Der Rechtsschutz gegen eine Abschiebungsanordnung in einen Verfolgerstaat wurde 1987 gesetzlich eingeschränkt: Der Antragsteller muß binnen zwei Tagen bei Gericht eine Beschwerde einlegen, die aufschiebende Wirkung entfaltet. Entscheidet das Gericht nicht innerhalb von fünfzehn Tagen, so ist der Vollzug der Zurückweisung nicht möglich. Wenn das Gericht die Beschwerde ablehnt, so kann es eine Frist von fünfzehn Tagen bis zur Weiterreise erteilen. Nach dieser Entscheidung sind keine weiteren Rechtsmittel gegeben.

Andere Möglichkeiten des Aufenthalts ohne Asylgewährung bzw. besondere Formen des Asyls

Ein Flüchtling, dessen Asylgesuch nicht zugelassen wurde, hat die Möglichkeit, direkt bei der Einreise oder aber innerhalb von acht Tagen danach eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis zu beantragen. Eine Ablehnung des Antrags kann aus den gleichen Gründen wie bei einer Einreiseverweigerung erfolgen sowie bei einer Überschreitung der Antragsfrist. Bei einer negativen Entscheidung ergeht die Aufforderung zur sofortigen Ausreise. Die Dauer des Verfahrens auf Zuerkennung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis ist auf maximal zwei Monate nach Bekanntgabe der Ablehnung als Asylsuchender begrenzt.

Nach der Ablehnung eines Asylgesuchs kann einem Flüchtling durch Gesetz vom 15.12.1980 im Rahmen der Familienzusammenführung für Ehegatten und minderjährige Kinder oder aufgrund des Studentenstatus ein Aufenthaltsrecht zuerkannt werden. Dieses Gesetz regelt auch die Möglichkeit, daß der Justizminister dem Flüchtling aus humanitären Gründen ein reguläres Aufenthaltsrecht zuerkennt, sofern er sich bereits in Belgien

aufhält. Es handelt sich bei diesem in Art.9 erwähnten Vorgang allerdings nicht um einen Rechtsanspruch, sondern lediglich um eine gesetzlich nicht konkretisierte Ermessensentscheidung. Für eine Aufnahme aus humanitären Gründen gibt es also in Belgien keine besonderen Verfahrensvorschriften, sondern lediglich Einzelentscheidungen des Justizministeriums.

Eine weitere Möglichkeit des rechtmäßigen Aufenthalts ohne Asylgewährung besteht durch Art.57 des Gesetzes von 1980. Dabei handelt es sich um den Status des „assimilé réfugié“: Einem Flüchtling, der zwar die asylbegründenden Umstände der GFK erfüllt, aber trotzdem kein Asyl nach den Regelungen der GFK beantragt, kann der sogenannte B-Status zuerkannt werden. Diese Form des Aufenthaltsrechtes ist jedoch relativ irrelevant, denn sie wird nur selten gewährt. So erhielten bspw. 1986 lediglich 2 Personen den B-Status.

Für die Dauer des Aufenthalts eines aus humanitären Gründen aufgenommenen Flüchtlings gibt es keine allgemeinen Regelungen, der Flüchtling hat also keine gesicherte zeitliche Perspektive.

Abgelehnte Asylbewerber ohne Aufenthaltserlaubnis unterliegen zwar der Ausreisepflicht, ihr Aufenthalt wird jedoch de facto häufig toleriert, es erfolgt also keine Abschiebung. Diese Migranten haben allerdings aufgrund ihres illegalen Status natürlich keine sozialen Rechte, sind also völlig auf sich gestellt und dementsprechend häufig in illegalen Arbeitsverhältnissen anzutreffen.

Abgelehnten Asylbewerbern, die einen anderweitigen Aufenthaltsstatus erlangt haben, kann nach den allgemeinen ausländerrechtlichen Regelungen eine zeitlich und inhaltlich beschränkte Arbeitserlaubnis erteilt werden, die nach mehreren Jahren in eine allgemeine Arbeitserlaubnis umgewandelt werden kann.

Bewertung:

Die Flüchtlingspolitik Belgiens hat sich den allgemeinen restriktiven Tendenzen in der EU angepaßt. Auffällig ist die hohe Zahl der Asyablehnungsgründe und der Gründe zur Einreiseverweigerung. Belgien steht als Aufnahmeland für Flüchtlinge ebenso wie andere EU-Staaten also nur bedingt zur Verfügung.

Asyl in der Bundesrepublik Deutschland¹⁷⁶

Grundlagen

In der BRD besteht ein Rechtsanspruch auf Asyl, der sich aus dem Grundgesetz (GG) Art.16 a begründet („Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“) und in höchstrichterlicher Rechtsprechung in Anlehnung an die GFK interpretiert wird. Die GFK hat hier jedoch keine eigenständige Anerkennungsfunktion. Auch gibt es seit der Neuregelung des Asylrechts durch eine Grundgesetzänderung im Jahre 1992 weitere Einschränkungen.

Die Flüchtlingseigenschaft ist in Art.16a GG (vor 1992 Art.16 GG) definiert und wurde mehrfach vom Bundesverfassungsgericht ausgelegt, das 1980 feststellte, gemäß Art.16 GG sei von einer „Beurteilung der Verfolgungsgefahr“ auszugehen, und in einer Entscheidung von 1983 ausführte, ausschlaggebend bei dieser Beurteilung sei die politische Motivation des Staates, aus dem ein Flüchtling wegen Verfolgung geflohen sei. Der Art.16 GG biete keinen Schutz vor „staatlichen Exzessen jeder Art und auch nicht schlechthin vor jeder Mißachtung der Menschenwürde. Hinzu treten müssen die politischen Motive des seine Macht mißbrauchenden Apparats.“¹⁷⁷ Außerdem muß nach dem Grundgesetz die Verfolgung eines Flüchtlings „unverfügbare Merkmale, die sein Anderssein prägen“ zur Ursache haben und wird nur dann anerkannt, wenn die daran anknüpfenden Verletzungen seiner Rechte ihn „ihrer Intensität nach aus der übergreifenden Friedensordnung der staatlichen Einheit ausgrenzen“.¹⁷⁸

Damit unterscheidet sich der Flüchtlingsbegriff der BRD-Verfassung von der GFK, die das subjektive Element der „wohlbegründeten Furcht vor Verfolgung“ für eine Zuerkennung des Flüchtlingsstatus zugrundelegt (Art.1 A Nr. 2 der GFK). Dieser Unterschied wurde von der deutschen Rechtsprechung anerkannt (BVerfGE, 26.11.1986).¹⁷⁹

Konkret hat die GFK im deutschen Asylrecht im Verbot der Abschiebung in einen Verfolgerstaat Eingang gefunden. Das Refoulement-Verbot wird nicht nach Art.33 GFK geprüft, sondern nach §51 AuslG, der inhaltlich die Bestimmungen der GFK aufgreift.¹⁸⁰ Allerdings enthält die deutsche Formulierung des Art.33 GFK einen Übersetzungsfehler, der auch in die Asylregelungen übernommen wurde: Statt „wegen seiner ... Nationalität...“, wie in den authentischen englischen und französischen Übersetzungen, heißt es in der deutschen Fassung „wegen seiner ... Staatsangehörigkeit...“ - somit ist die Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe, wie sie in der GFK benannt wird, in der BRD kein Grund für den Abschiebungsschutz.

¹⁷⁶ Stand 1995

¹⁷⁷ UNHCR (Hrsg.), Refugees, No. 1, Februar 1992, S. 4.

¹⁷⁸ Peter Schoenemann, Das Asylrecht in europäischen Staaten. Eine vergleichende Betrachtung, in: Heinelt [1994], S. 64 ff., hier S. 68.

¹⁷⁹ UNHCR (Hrsg.), Refugees, No.1, Februar 1992, S. 4.

Einreise und Einreiseverweigerung

Einem Asylsuchenden wird die Einreise dann verweigert, wenn er aus einem als sicher geltenden Durchreiseland (dazu zählen alle EU-Mitgliedstaaten, Finnland, Norwegen, Polen, Schweden, die Schweiz, die Tschechische Republik; durch die Neuregelung des Asylrechts 1993 und mit Bestätigung durch das Bundesverfassungsgericht vom 14.05.1996 wurden per Gesetz sämtliche Nachbarstaaten der Bundesrepublik als „sichere Drittstaaten“ eingestuft) oder einem sicheren Herkunftsland (Bulgarien, Gambia, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Ungarn - Stand: November 1994) einzureisen versucht. Als sicherer Drittstaat gilt ein Land auch dann, wenn der Asylsuchende sich dort vor seinem Einreiseversuch in die BRD mindestens drei Monate lang aufgehalten hat.

Für die Einreise auf dem Luftweg gelten auch in der BRD besondere Regelungen für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten oder ohne gültige Personalpapiere. Für diese Antragsteller findet ein beschleunigtes Asylverfahren schon vor der Einreise statt, denn sie werden zunächst in sogenannten „exterritorialen Zonen“ innerhalb des Flughafengeländes untergebracht, die noch nicht als Staatsgebiet der Bundesrepublik gelten. Der Flughafenunternehmer ist zur Bereitstellung von Unterkünften verpflichtet (§74 a AuslG). Zuständig für das Eilverfahren ist die Außenstelle des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge im Flughafengebäude.

Das Verfahren muß nur dann im Inland fortgesetzt werden, wenn eine Entscheidung nicht binnen neunzehn Tagen möglich ist: Zunächst muß das Bundesamt innerhalb von zwei Tagen über den Antrag entscheiden. Im Falle einer Ablehnung hat der Asylsuchende die Möglichkeit, innerhalb von weiteren drei Tagen einen Antrag auf die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zu stellen, über den eine gerichtliche Eilentscheidung innerhalb von vierzehn Tagen herbeizuführen ist. In einer Entscheidung vom 14.05.96 forderte das Bundesverfassungsgericht eine Verlängerung der Antragsfrist für den Asylsuchenden auf sieben Tage.

Auch in der BRD wird die Beförderung von Passagieren ohne gültige Einreisedokumente sanktioniert. Am 14.04.1992 bewertete jedoch das Bundesverwaltungsgericht, das sich aufgrund einer bereits in zwei Instanzen abgewiesenen Klage zweier Fluggesellschaften mit dieser Regelung befaßt hatte, diese Praxis als verfassungswidrig, da sie das Grundrecht auf Asyl in unzulässiger Weise einschränke. Die Vorschrift laufe auf eine pauschale Ablehnung von Asylsuchenden ohne individuelle Überprüfung hinaus. Ferner stehe sie dem Zurückweisungsverbot an der Grenze entgegen.¹⁸¹ In §§73,74 AuslG, Stand 1994,

¹⁸⁰ §51 I AuslG: „Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist.“

¹⁸¹ FR, 15.04.1992.

sind diese Regelungen allerdings weiterhin enthalten. Den Beförderungsunternehmern kann entweder eine Rückbeförderungspflicht auf eigene Kosten oder aber auch ein Zwangsgeld in Höhe von 2000 bis 5000 DM auferlegt werden.

Verfahren

Das Asylverfahren richtet sich nach dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) vom 06.07.1982 in seiner mehrfach geänderten Fassung. Der Antrag ist bei der Außenstelle des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge an der Grenze zu stellen. Zunächst wird die Beachtlichkeit des Antrags in einem Schnellverfahren (eingeführt durch die Neuregelung des Asylverfahrensgesetzes vom 02. Juli 1992) überprüft, die nicht vorliegt, wenn der Flüchtling aus einem sicheren Drittstaat eingereist ist oder bei unveränderter Sach- und Rechtslage einen Folgeantrag stellt. Der Asylantrag ist unter anderem dann als offensichtlich unbegründet zu werten, wenn der Antragsteller offensichtlich nicht aus einer nach §51 AuslG bedrohlichen Situation heraus den Antrag stellt oder seine Identität nicht wahrheitsgemäß bekanntgibt.

Bei einer festgestellten Unbeachtlichkeit des Antrags wird dem Antragsteller eine Ausreisefrist von einer Woche gesetzt. Das gesamte Verfahren bei einem unbegründeten Asylantrag soll nicht länger als sechs Wochen dauern, und der Antragsteller muß das Ergebnis - nach einer erkennungsdienstlichen Behandlung - in einer zentralen Aufnahmestelle abwarten.

Sofern der Antrag nicht als offensichtlich unbegründet oder unbeachtlich gewertet wird, folgt eine Anhörung durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, in der der Antragsteller persönlich seine Fluchtgründe darzulegen hat.

Asylbewerber müssen das Ergebnis ihres Verfahrens bis zur ersten Entscheidung zunächst bis zu einer maximalen Dauer von drei Monaten in Aufnahmезentren abwarten. Bei Fortsetzung des Verfahrens erfolgt die Unterbringung in Sammelunterkünften. Es besteht eine Residenzpflicht, d.h., der Antragsteller darf den ihm zugewiesenen Bezirk nicht ohne Genehmigung verlassen.

Für die Dauer des ersten Verfahrensabschnittes - d.h., bis eine Entlassung aus der Aufnahmestelle zugestanden wurde - dürfen Asylbewerber keine Erwerbstätigkeit ausüben. Zwar ist dies im Anschluß daran gestattet, doch aufgrund des Inländerprimates auf dem Arbeitsmarkt finden Asylbewerber - und häufig auch Asylberechtigte - selten tatsächlich eine Beschäftigung.

Während des laufenden Verfahrens erhalten Asylbewerber staatliche Sozialhilfe, häufig aber nicht als Bargeld, sondern in Form von Gutscheinen und einer Gemeinschaftsverpflegung. Gravierend sind die Änderungen im Bereich der Gesundheitsfürsorge durch die Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes mit Gültigkeit vom 01.11.1993: Nur noch

bei akuten Schmerzzuständen oder Lebensgefahr haben Asylbewerber ein Anrecht auf die Übernahme von Kosten ärztlicher Behandlung.

Anerkennung

Asylberechtigte erhalten eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Danach gelten die allgemeinen Regelungen des Ausländergesetzes.

Ehegatten eines Asylberechtigten erhalten ebenfalls eine Anerkennung, wenn die Ehe schon im Verfolgerstaat bestand und sie einen eigenen Asylantrag vor oder sofort nach der Einreise zugleich mit dem bereits anerkannten Ehepartner gestellt haben. Das gleiche gilt für minderjährige Kinder. Für nach der Anerkennung der Eltern in der Bundesrepublik geborene Kinder ist innerhalb eines Jahres nach der Geburt ebenfalls ein Asylantrag zu stellen.

Kinder ab 16 Jahren müssen bei der Einreise einen eigenständigen Asylantrag stellen, sie gelten als rechtlich handlungsfähig.

Ablehnung und Abschiebung

Von einer Asylanerkennung ausgeschlossen sind Antragsteller, die in ihrem Herkunftsstaat aufgrund selbstgeschaffener Nachfluchtgründe politischer Verfolgung ausgesetzt wären, außer „wenn das Verhalten im Aufnahmeland einer festen, bereits im Herkunftsland erkennbar betätigten Überzeugung entspricht“ (§28 AsylVfG). Diese Meinungsbildung im Heimatland wird einem Flüchtling allerdings abgesprochen, wenn er „auf Grund seines Alters und Entwicklungsstandes im Herkunftsland noch keine feste Überzeugung bilden konnte“ (§28 AsylVfG). Es besteht jedoch in diesem Fall die Möglichkeit der Duldung aus humanitären Gründen.

Wird der Asylantrag als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen, so kann innerhalb einer Woche (Ausreisefrist) Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung gegen die Ablehnung beantragt werden. Das Verwaltungsgericht trifft dann eine abschließende Entscheidung. Fällt diese negativ aus, so wird dem Antragsteller eine Ausreisefrist von einem Monat unter Androhung der Abschiebung gesetzt.

Wenn das Verwaltungsgericht eine Klage gegen eine ablehnende Entscheidung als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet zurückweist, so ist das weitere Rechtsmittelverfahren auf eine weitere Instanz beschränkt, der Antrag muß innerhalb von zwei Wochen gestellt werden. Nach einer endgültigen ablehnenden Entscheidung beträgt die Ausreisefrist einen Monat. Mit der Entscheidung wird eine Abschiebungsandrohung zugestellt.

Humanitäres Aufenthaltsrecht

Die Zahl der De-facto-Flüchtlinge übersteigt seit langem die der anerkannten Asylbewerber. Die BRD ist eines der wenigen Länder, in denen die Aufnahme humanitärer Flüchtlinge gesetzlich geregelt ist.

Ein Flüchtling, dessen Fluchtgründe nicht für eine Asylanererkennung ausreichen, kann eine Duldung erhalten, wenn die eigentlich anzuordnende Abschiebung nicht durchgeführt werden darf. Abschiebungshindernisse liegen vor, wenn dem Flüchtling in seinem Herkunftsland Folter oder die Todesstrafe drohen, wenn konkrete Gefahren für Leib oder Leben zu erwarten sind oder wenn Gründe aus der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 vorliegen, die einer Abschiebung entgegenstehen. Liegen solche Hindernisse vor, so wird die Abschiebung zunächst für drei Monate nach der letzten unanfechtbaren gerichtlichen Entscheidung oder der Entscheidung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ausgesetzt. In diesem Zeitraum entscheidet die Ausländerbehörde über die Erteilung einer Duldung, die längstens sechs Monate gelten soll, aber erneuert werden kann.

Es gibt ferner die Möglichkeit, für bestimmte Gruppen von Flüchtlingen bspw. aus demselben Kriegsgebiet ein gruppenbezogenes Verfahren durchzuführen, angeordnet von einer obersten Landesbehörde, wonach dann alle Angehörigen einer solchen Gruppe eine Duldung erhalten, die zunächst für längstens sechs Monate gilt. Eine Verlängerung ist dann allerdings nur mit Einvernehmen des Innenministeriums möglich. Die Duldung ist beschränkt auf das Gebiet des Bundeslandes, das sie erteilt hat. Den geduldeten Flüchtlingen können nicht nur räumliche Beschränkungen, sondern bspw. auch Einschränkungen bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit auferlegt werden.

Zwischenstaatliche Abkommen zur Regulierung der Flüchtlingszahlen

Die Bundesrepublik versucht, durch zwischenstaatliche Abkommen die Einreise von Flüchtlingen zu verringern. Zu diesem Zweck vereinbarten zunächst die BRD und Polen im August 1991 eine Kooperation ihrer Sicherheitskräfte an der gemeinsamen Grenze, nachdem bis zu dem Abkommen im selben Jahr bereits ca. 20.000 Flüchtlinge - vorwiegend aus Rumänien - illegal über diese Grenze in die Bundesrepublik eingereist waren. Auch mit Rumänien konnte im Sommer 1991 ein Rückübernahmeabkommen erzielt werden.¹⁸²

Im September 1991 wurde dann ein ähnliches Abkommen zwischen der BRD und der CSFR geschlossen, in dem man die Zusammenarbeit bei der Terrorismus- und Drogenbekämpfung, aber auch für den Bereich „Wanderungsbewegungen“ vereinbarte. Das Abkommen beinhaltet bspw. den Datenaustausch über Straftäter sowie eine Rücküber-

nahmevereinbarung: Rumänische Staatsbürger werden nach einer versuchten illegalen Einreise in die BRD zum Zweck der Rückführung in ihr Herkunftsland an die tschechischen Behörden rücküberstellt. Ausdrücklich geregelt ist die Zusammenarbeit bei der Überführung von Schlepperbanden und der schärferen Fahndung nach gefälschten Ausweis- und Visapapieren. Beide Regierungen ließen verlauten, das Abkommen diene auch der Abschreckung von „Armutsflüchtlingen“.¹⁸³

Nach mehrmonatigen Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen, unter anderem mit Österreich und der Tschechischen Republik, gelang es Bundesinnenminister Kanther im Dezember 1993, mit der Schweiz einen Vertrag über die Rückübernahme von Ausländern ohne Aufenthaltsgenehmigung zu schließen. Der Vertrag sieht die gegenseitige Verpflichtung zur Rückübernahme jener Ausländer vor, die illegal über die gemeinsame Grenze in das Hoheitsgebiet des jeweiligen anderen Staates eingereist sind. Ferner wurden auch Regelungen über die Rücknahme eigener Staatsbürger, die sich illegal im jeweils anderen Land aufhalten, getroffen.¹⁸⁴

Bewertung

Die bundesdeutsche Asylpolitik ist von restriktiven Maßnahmen gekennzeichnet. Begründet werden weitere Einschränkungen des Flüchtlingsrechtes meist mit

1. der europäischen Integration, die eine Angleichung des „liberalen“ deutschen Rechts an die Gepflogenheiten anderer Staaten notwendig mache,
2. multilateralen Abkommen auf europäischer Ebene, die ebenfalls Veränderungen erfordern würden,
3. der geringen Anerkennungsquote, die auf die hohe Zahl von „Wirtschaftsflüchtlingen“ zurückzuführen sei.

Zu 1: „Deutsches Asylrecht ist liberaler als das anderer Staaten“

Vergleicht man die Anerkennungsquoten für bestimmte Flüchtlingsgruppen, so stellt man fest, daß diese in anderen europäischen Staaten, obwohl auch sie vergleichbare Asylrechtsregelungen haben, oftmals höher als in der BRD sind, und auch insgesamt schreibt z.B. Bierwirth [1990] der BRD die niedrigste Anerkennungsquote zu.¹⁸⁵ So betrug die Anerkennungsquote für tamilische Flüchtlinge aus Sri Lanka in Frankreich 1989 63%. In der BRD kamen im ersten Halbjahr 1990 auf 2.388 Ablehnungen solcher Asylanträge 2 Anerkennungen (0,08 %), 1989 wurden 3.156 tamilische Flüchtlinge abgelehnt und nur 4 als

¹⁸²FAZ, 29.07.1991.

¹⁸³FR, 13.09.1991.

¹⁸⁴FR, 21.12.1993, S. 4.

¹⁸⁵Vgl. Christian Bierwirth, Europäische Aspekte des Asylrechts, München 1990, S. 18.

asylberechtigt anerkannt (0,12 %). Da nun aber nicht anzunehmen ist, daß die tatsächlich verfolgten tamilischen Flüchtlinge ihren Asylantrag in Frankreich stellen und die „unbegründeten“ Anträge in der BRD eingereicht werden, deuten diese immensen Unterschiede der Anerkennungspraxis nicht gerade darauf hin, daß die BRD ein wesentlich liberales Asylrecht hat. Auch darf nicht vergessen werden, daß die BRD einer der wenigen EU-Staaten ist, in dem andere Normen weitaus mehr Gewicht für eine Flüchtlingsanerkennung haben als die GFK. Der UNHCR fordert in seinen Analysen des deutschen Asylrechts seit langem die vollständige Wiedereinführung der Genfer Flüchtlingskonvention als Asylrechtsgrundlage.¹⁸⁶

Auch bezüglich solcher Regelungen, die mittlerweile in allen europäischen Staaten Eingang in das Asylrecht gefunden haben, wie bspw. die Drittstaatenregelung, zeigt sich die BRD als besonders „effektiv“: Sie erklärte ganz einfach alle Nachbarstaaten zu sicheren Drittstaaten, in die Asylbewerber zurückgeschickt werden dürfen, wodurch angesichts der ungeklärten Asylrechtslage bspw. in osteuropäischen Staaten der Schutz von Flüchtlingen nicht gewährleistet scheint. Auch ist eine Antragstellung eigentlich nur noch bei einer Einreise auf dem Luft- oder Seeweg möglich, da unberechtigte Asylanträge - und das sind theoretisch alle Anträge bei einer Einreise auf dem Landweg - nicht zugelassen werden.

Interessant ist auch die Regelung des deutschen Asylrechts, daß „selbstgeschaffene Nachfluchtgründe“ eine Anerkennung ausschließen, im Gegensatz zu vielen anderen Staaten, wo auch diese zu einer Asylberechtigung führen, denn die Person wäre ja in ihrem Herkunftsland eindeutig einer Verfolgungssituation ausgesetzt. Die BRD möchte scheinbar auf diese Weise jegliche politische Betätigung von Flüchtlingen oder Migranten innerhalb ihres Staatsgebietes unterbinden - auch solche, die in Opposition zu Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten stehen, denn eine andere Erklärung läßt sich für diese Regelung kaum erkennen.

Somit läßt sich festhalten, daß sich das Asylrecht in der Bundesrepublik zumindest in den faktischen Auswirkungen nicht großzügiger zeigt als in anderen Staaten.

Zu 2.: „Multilaterale Abkommen erfordern Änderungen des deutschen Asylrechts“

Hier wird meistens auf die Abkommen von Dublin und Schengen verwiesen, die die BRD unterzeichnet hat. In diesen Verträgen heißt es, daß die Entscheidung eines Staates, einen Asylantrag zu bearbeiten, von den jeweils anderen Vertragsstaaten akzeptiert werden muß. Angesprochen ist auch das „One-chance-only“-Prinzip - es soll nur noch ein Antrag im gesamten EU-Gebiet gestellt werden. Aber festgehalten wurde auch, daß kein Staat zur Anerkennung einer Asylentscheidung eines anderen Staates gezwungen ist,

¹⁸⁶Vgl. Erik-Michael Bader: Asylbewerber in Europa, in: FAZ, 08.10.1991.

somit wurde das Argument der Bundesregierung, man müsse das individuelle Grundrecht auf Asyl aus dem Grundgesetz so ändern, daß Ausschlußmöglichkeiten bestünden, hin-fällig, die Grundrechtsänderung war aus völkerrechtlicher Sicht überflüssig, wurde aber trotzdem durchgeführt.¹⁸⁷

Zu 3.: „Anerkennungsquote zeigt hohe Zahl der Wirtschaftsflüchtlinge und erfordert Restriktionen“

Immer wieder weisen konservative Kritiker des Asylrechts auf die niedrige Anerken-nungsquote in der Bundesrepublik hin und argumentieren, da nur 5 % der Flüchtlinge eine Asylberechtigung erhielten, sei es offensichtlich, daß es sich bei den übrigen An-tragstellern um Wirtschaftsflüchtlinge handeln müsse. Es läßt sich nicht bestreiten, daß *ein Teil* der Asylanträge möglicherweise deshalb gestellt wird, weil es aufgrund der re-striktiven Einwanderungsregelungen der Bundesrepublik - die sich weiterhin nicht als Einwanderungsland sieht - kaum noch die Möglichkeit einer „normalen“ Einreise gibt, um so eine illegale Grenzüberschreitung zu umgehen. Die Anerkennungsquote bietet jedoch keinen zuverlässigen Wert zur Einschätzung der tatsächlichen Zahl solcher Migranten, denn unberücksichtigt bleiben die Anträge, die zurückgezogen werden, weil Asylsuchen-de eine anderweitige Aufenthaltsberechtigung erlangen konnten (bspw. durch Eheschlie-ßung in der BRD), oder weil die Verfolgungsgefahr bestandslos wurde und der ehemalige Flüchtling das Land bereits wieder verlassen hat. Bei der prozentualen Anerkennung werden stets die Gesamtanträge, nicht die, die schließlich auch innerhalb eines Verfah-rens geprüft werden, zugrundegelegt.¹⁸⁸ Außerdem zeigt sich immer wieder, daß in der ersten Instanz beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge abgelehnte Asylanträge nicht selten in einer verwaltungsgerichtlichen Instanz doch noch zu einer Anerkennung führen. Allein im ersten Halbjahr 1990 waren dem UNHCR in der Bundes-republik fast 1.200 solcher „Verpflichtungsanerkennungen“ bekannt geworden.¹⁸⁹

Bei der Anerkennungsquote spielt natürlich auch die Bearbeitungszeit der Anträge eine große Rolle: Die Feststellung „X % von XX eingereichten Anträgen wurden im Jahre XY anerkannt“ kann so nicht stimmen, da die Anträge sehr unterschiedlichen Bearbeitungs-zeiten unterliegen, so daß mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit kein „Jahre-sabschluß“ erstellt werden kann.

Die Verantwortung für die lange Bearbeitungsdauer liegt in Mißständen im Verwaltungs-apparat: So einigten sich die Bonner Regierungsparteien 1992 angesichts eines Rück-staus von 250.000 unerledigten Asylanträgen auf eine Beschleunigung der Bearbeitungs-

¹⁸⁷Die gleiche Bewertung trifft Bertold Huber: „Europa wird ein begehrtes Zuwandererziel bleiben“, in: „Über Asyl- und Aus-länderrecht in der EG“, FR, 26.06.1992, S. 18.

¹⁸⁸1991 wurden 168.023 Asylbewerber verzeichnet, allein 27.606 Anträge (16,4 %) wurden wieder zurückgezogen.

Vgl. FAZ 21.02.1992, S. 1 f..

¹⁸⁹Bierwirth [1990], S. 19.

zeit. Diese war aber zunächst aus personellen Gründen überhaupt nicht zu verwirklichen.¹⁹⁰ Auch die Einsetzung von 1000 zusätzlichen „Entscheidern“ (die Gesamtzahl der zuständigen Personen sollte insgesamt auf 3.600 verdreifacht werden) konnte diesem Dilemma kaum Abhilfe verschaffen. Zudem stellte diese Praxis eine weitere Schutzminderung dar, denn als Entscheider wurden Beamte und Juristen eingesetzt, die in einem *Kursus* die politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und historischen Gegebenheiten von jeweils bis zu drei Ländern kennenlernen sollten, um dann über die Verfolgungssituation im Herkunftsland eines Asylbewerbers zu entscheiden. Wer solche Kurse aufgrund welcher Basisdaten über die Asylherkunftsländer durchführt, wurde nicht bekannt. Es kann aber bezweifelt werden, daß es möglich ist, anhand eines Einführungskurses über die tatsächlichen Gegebenheiten in fremden Staaten umfassend informiert zu werden, zumal gerade politische Situationen keineswegs konstant sind.

¹⁹⁰FAZ 21.02.1992, S. 1f..

Asyl in Österreich¹⁹¹

Grundlagen

Das Asylrecht in Österreich richtet sich nach einem Bundesgesetz vom 07.03.1968 über die Aufenthaltsberechtigung der Flüchtlinge im Sinne der GFK. Es stellt ein subjektiv öffentliches Recht dar, ist aber nicht in der Verfassung verankert. Die Flüchtlingsdefinition aus Art.I §1 des Gesetzes lautet: „Flüchtling im Sinne dieses Bundesgesetzes ist ein Fremder, wenn nach den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes festgestellt wird, daß er die Voraussetzungen des Art.1 Abschnitt A der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr.55/1955, unter Bedachtnahme auf das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl.78/1974, in diesem Bundesgesetz kurz als „Konvention“ bezeichnet, erfüllt und daß bei ihm kein Ausschlußgrund nach Artikel 1 Abschnitt C oder F der Konvention vorliegt.“¹⁹²

Eine starke Diskriminierung, der ein Flüchtling in seinem Herkunftsland ausgesetzt ist, und gegen die der Staat nicht eingreift, kann bereits als Asylgrund anerkannt werden. Die Verfolgung muß nicht, wie bspw. nach BRD-Recht, direkt von staatlicher Seite ausgehen.

Einreise und Einreiseverweigerung

Bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen muß die Einreise nicht gestattet werden. Diese Regelung wird zunehmend restriktiv gehandhabt: Seit 1991 ist ein deutlicher Rückgang der Einreisezahlen von Flüchtlingen zu erkennen. Immer öfter wird seit 1992 auch Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien die Einreise nicht gestattet. Eine Zurückweisung ohne Asylverfahren erfolgt häufig auch dann, wenn der Antrag am Flughafen gestellt wird.

Verfahren

Seit dem 1. Juli 1992 gelten neue asylrechtliche Regelungen, wodurch u.a. die Bearbeitungszeit von Asylanträgen verkürzt wurde. Zuständig für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft ist der Landeshauptmann, der Vertreter des UNHCR am Verfahren beteiligt. Es handelt sich dabei um ein Verwaltungsverfahren, das meist einen Zeitraum von mehreren Monaten bis zu einem Jahr in Anspruch nimmt. Während des Verfahrens wird der Asylbewerber von staatlicher Seite betreut. Auf diese Unterstützung besteht allerdings kein Rechtsanspruch.

¹⁹¹Stand 1995

¹⁹²Text aus Christian Bierwirth, Europäische Aspekte des Asylrechts, München 1990, S. 14.

Mit dem Gesetz von 1992 wurden mit der sogenannten „Drittstaatenklausel“ beschleunigte Verfahren für offensichtlich unbegründete Asylanträge eingeführt. Sie kommen zur Anwendung, wenn der Flüchtling aus einem zur Kategorie der Nichtverfolgerstaaten zählenden Land stammt, sein Fluchtweg über ein solches Land führte oder er nicht im Besitz gültiger Personaldokumente ist. Gegen eine Ablehnung aufgrund der Drittstaatenklausel ist kein Rechtsschutz mit aufschiebender Wirkung möglich.

Anerkennung und Ablehnung

Als asylberechtigt anerkannt wird ein Flüchtling, bei dem die Flüchtlingseigenschaft aus dem Bundesgesetz Art.I §3 (s.o.) festgestellt wird. Nach §7 des Asylgesetzes ist er damit zum Aufenthalt im österreichischen Bundesgebiet berechtigt. Allerdings gilt auch hier eine Einschränkung mit Bezug auf sichere Drittstaaten: „Einem Flüchtling, der bereits in einem anderen Staat Anerkennung nach der Konvention oder anderweitigen Schutz vor Verfolgung gefunden hat oder gegen den ein Aufenthaltsverbot besteht, kommt die Aufenthaltsberechtigung nach Abs.1 nicht zu; seine Aufenthaltsberechtigung richtet sich in diesen Fällen ausschließlich nach den Bestimmungen des Fremdenpolizeigesetzes.“ Hier merkt Bierwirth [1990] positiv an, daß man dem Flüchtling durch eine solche Entscheidung nicht die generelle Anerkennung seines Flüchtlingsstatus absprechen, sondern ihm lediglich kein zweites Aufnahmeland zur Verfügung stellen würde.¹⁹³ Bei genauerer Betrachtung ist diese Sicht allerdings nicht nachvollziehbar, denn es handelt sich ja auch um Flüchtlinge, für die - unabhängig von ihrem tatsächlichen Schutzbedürfnis und ihrem Status in anderen Ländern - ein Aufenthaltsverbot besteht und um solche, die nicht direkt in einem anderen Staat anerkannte Flüchtlinge im Sinne der GFK sind, sondern nach Auffassung der österreichischen Behörden „anderweitig Schutz vor Verfolgung“ gefunden haben. Dies ist natürlich zum Teil beträchtlichen Auslegungen unterworfen, so daß hier in Frage gestellt werden muß, ob nur solche Flüchtlinge kein Aufenthaltsrecht bekommen, die wirklich keiner Verfolgung ausgesetzt sind.

Selbstgeschaffene Nachfluchtgründe führen nicht zur Zuerkennung des Asylstatus.

Mit einer Anerkennung im Sinne der GFK erhält ein Asylberechtigter weitgehend die gleichen Rechte wie ein österreichischer Bürger. Er hat Zugang zum Arbeitsmarkt und erhält, wenn notwendig, öffentliche finanzielle und soziale Unterstützung. Allerdings haben Asylberechtigte - ebenso wie alle anderen Drittstaatenangehörigen - kein Wahlrecht.

Humanitäres Aufenthaltsrecht

Österreich hat im Laufe der letzten Jahrzehnte einige größere Gruppen von Kontingentflüchtlings aufgenommen. Dazu gehörten 1956/57 mehrere hunderttausend ungarische

Flüchtlinge, von denen 180.000 einen Asylantrag stellten. 1968/69 kamen im Rahmen des Aufnahmekontingents für humanitäre Flüchtlinge 162.000 Tschechen und Slowaken zunächst nach Österreich, von denen aber lediglich 12.000 um weiteren Verbleib und Asyl ersuchten. 1972 wurde eine Quotenregelung für Flüchtlinge aus Überseegebieten (Chile, Argentinien, Uganda, Iran, Afghanistan u.a.) eingeführt. 1981/82 schließlich stellten 33.000 von ca. 120.000 bis 150.000 aufgenommenen Polen einen Asylantrag.

Tendenzen

Migranten aus Osteuropa werden in jüngerer Zeit kaum noch als asylberechtigt anerkannt. So wurden im November 1990 rund 7000 rumänische Flüchtlinge abgeschoben, da sie weder über Arbeit noch Wohnraum verfügten. Ca. 3000 rumänische Flüchtlinge durften bleiben, da für sie Bedarf auf dem Arbeitsmarkt bestand. Um den weiteren „Zustrom“ illegaler Flüchtlinge zu mindern, setzt Österreich an seinen Grenzen Bedienstete des Bundesheeres ein.

¹⁹³Bierwirth [1990], S. 14.

Asyl in Schweden¹⁹⁴

Grundlagen

Die Asylanerkennung erfolgt auf Grundlage der GFK-Flüchtlingsdefinition und nach den Regelungen des Ausländergesetzes (UtlL).

Der schwedische Asylbegriff umfaßt unterschiedliche Flüchtlingsgruppen, die im Ausländergesetz benannt sind. Es handelt sich um folgende Kategorien:

1. Flüchtlinge i.S. der GFK (UtlL Kap.3 §1, 1.).

Dieser Status wird erteilt, wenn nicht schwerwiegende Gründe in der Person des Antragstellers (bspw. Kriminalität) dagegensprechen.

2. Kriegsdienstverweigerer (UtlL Kap.3 §1, 2.).

3. De-facto-Flüchtlinge (UtlL Kap.3 §1, 3.).

Einer Aufnahme der Angehörigen dieser beiden Kategorien können besondere Gründe entgegenstehen, wie bspw. Probleme der Integration größerer Gruppen in die schwedische Gesellschaft.

4. Personen, bei denen humanitäre Gründe zur Schutzgewährung vorliegen (UtlL Kap.2 §4 Abs.1).

Die Voraussetzungen für eine Aufnahme aus humanitären Gründen wurden 1989 drastisch verschärft: Die schwedische Regierung beschloß bezüglich der 2. und 3. Kategorie, daß nunmehr „besondere Gründe“ vorliegen, die einer Aufnahme entgegenstehen. Allerdings besteht für Flüchtlinge, auf die keine der vier Kategorien zutrifft, die aber trotzdem ein besonders großes Schutzbedürfnis nachweisen können, die Möglichkeit, ein Aufenthaltsrecht zu bekommen.

Zusätzlich zu den oben genannten Personengruppen werden Quotenflüchtlinge des UNHCR aufgenommen, deren Zahl sich während der letzten fünfzehn Jahre auf jährlich ca. 1.250 Personen belief. Die Gesamtzahl der Quotenflüchtlinge des UNHCR, die aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen in Gesamteuropa aufgenommen werden, beträgt ca. 4.000 Personen jährlich, was zeigt, daß Schweden hier eine besonders hohe Verpflichtung eingegangen ist.

Bei der Quotenauswahl findet wiederum eine Unterteilung der Flüchtlingsgruppen nach verschiedenen Aspekten der Fluchtursachen statt. Aufgenommen werden im Rahmen der Quote

1. Menschen, die in ihren Heimatländern gefährdet, aber noch dort sind, und denen man die Aufnahme konkret anbietet;

2. Flüchtlinge, die sich in einer besonderen Gefahr befinden, weil ihnen bspw. die Abschiebung in einen Verfolgerstaat droht, oder solche, die nach einer Beurteilung des UNHCR aus politischen oder religiösen Gründen oder wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe in ihrem Heimatland gefährdet sind;
3. Folteropfer, behinderte Menschen und Kriegsbeschädigte, die nicht in ihrem Land bleiben können, bspw. weil eine angemessene medizinische Versorgung nicht gewährleistet ist;
4. Flüchtlinge und andere Personen, die sich in einer sonstigen schweren Situation befinden und Kontakte zu Personen in Schweden haben und
5. sonstige Einzelfälle, in denen ein ausgeprägtes Schutzbedürfnis gegeben ist.

Verfahren

Die Asylverfahren finden auf Grundlage der oben genannten Kategorien und Asylgewährungsgrundsätze bei den zuständigen Behörden statt und sollen innerhalb eines halben Jahres abgeschlossen sein. Diese vorgesehene Verfahrensdauer wird aber auch in Schweden meist überschritten.

Gegen einen ablehnenden Bescheid besteht kein gerichtlicher Rechtsschutz. Es kann lediglich Beschwerde bei einer dafür zuständigen Kommission eingelegt werden. Allerdings gibt es in Schweden eine relativ große Gruppe der sogenannten „Rejectees“ - abgelehnte Asylbewerber, deren Abschiebungsanordnung nicht vollzogen wird.

Bewertung:

Auch die schwedische Asylpolitik wird restriktiver: Die Anerkennung nach der GFK wird nur noch ca. 20% aller Asylbewerber zugestanden. Die Restriktionen sind nicht nur auf steigende Flüchtlingszahlen zurückzuführen, sondern auch darauf, daß Schweden seit 1995 Mitgliedstaat der Europäischen Union ist und seine Asylrechtsregelungen vermutlich langsam an die dort üblichen Bestimmungen anzupassen versucht.

Es gab auch Stimmen, die sich für eine neue Form der Flüchtlingspolitik aussprachen, allerdings aus eher pragmatisch-ökonomischen Gründen: Das schwedische Arbeitsministerium forderte 1990 in einer Veröffentlichung, daß die Flüchtlingspolitik in die allgemeine Migrationspolitik integriert werden sollte, mit der Begründung, in Schweden gebe es einen Arbeitskräftemangel, Flüchtlinge aber seien auch Arbeitskräfte, die zu diesem Zeitpunkt einen großen Ausgleich auf dem heimischen Arbeitsmarkt bewirkten. Deshalb solle die schwedische Regierung neue Konzepte erarbeiten, um aus der Gesamtzahl der Einwanderung einschließlich der Flüchtlingszuwanderungen eine zufriedenstellende Arbeitsmarktsituation zu erreichen. Vorgeschlagen wurde eine neue Zuwanderungsquote, die

sich an den Arbeitsmarktbedürfnissen orientiert und nicht nur auf „normale“ Migranten beschränkt wird, sondern diese Quotierung sollte aufgrund der zu schätzenden künftigen Flüchtlingszahlen, der Angehörigenimmigration und der sonstigen Arbeitskräfteeinwanderung jeweils für die verschiedenen Gruppen aufgespalten werden.¹⁹⁵

Angesichts des EU-Beitritts dürfte die Umsetzung solcher Vorschläge, die trotz aller Pragmatik einer bestimmten Zahl von Flüchtlingen einen Zugang zum schwedischen Arbeitsmarkt erleichtert und damit ihre Lebenssituation verbessert hätten, noch unwahrscheinlicher als ohnehin schon sein.

¹⁹⁵ Ministerium für Arbeit Schweden: Eine integrierte Flüchtlings- und Immigrationspolitik. Eine Skizze von einem interministeriellen Gremium. Stockholm 1990, S. 6 f..

Asyl in Frankreich¹⁹⁶

Grundlagen

Grundlage für die Asylerteilung sind die GFK von 1951 sowie der in der Präambel der Verfassung vom 28.09.1958 festgeschriebene Grundsatz: „Jedermann, der wegen seiner Tätigkeit zugunsten der Freiheit verfolgt wird, hat in den Gebieten der Republik Asylrecht.“ Daraus wird allerdings noch kein Recht zur Einreise zwecks Asylantragsverfahren abgeleitet. Aus der Verfassung läßt sich auch kein unmittelbares Recht ableiten. Die Verfahrensregeln sind überwiegend in Verwaltungserlassen geregelt. Am 25.02.1992 wurde aber noch einmal per Gerichtsentscheidung bestätigt, daß das Asylrecht zu den Verfassungsgrundsätzen Frankreichs gehöre.

Zusätzlich werden Kontingentflüchtlinge aufgenommen, so bspw. seit 1975 mehr als 125.000 Kambodschaner.¹⁹⁷ Eine weitere Form der sofortigen Anerkennung sind die Fälle der sogenannten „Visaflüchtlinge“: Sie erhalten bei einer ausländischen Vertretung Frankreichs ein Einreisevisum und gleichzeitig die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus.¹⁹⁸

Frankreich legt den Begriff der Verfolgung im Sinne der GFK sehr viel weiter aus, als die meisten anderen europäischen Zufluchtsstaaten, so können „Schikanen, Bedrohungen, Beschimpfungen ... nach der Rechtsprechung der französischen Appellationsinstanz in Flüchtlingsangelegenheiten schon den Tatbestand der Verfolgung erfüllen.“¹⁹⁹

Einreise und Einreiseverweigerung

Die Regelungen zur Einreise von Asylsuchenden sind diejenigen, die auch allgemein auf einreisebegehrende Drittstaatenangehörige angewandt werden. Zusätzlich gilt das Refoulement-Verbot der GFK. Eine Zurückweisung allein aufgrund fehlender Dokumente ist nicht zulässig. Verweigert werden kann die Einreise, wenn der Antragsteller aus einem sicheren Drittstaat kommt, in dem er bei einer französischen Auslandsvertretung bereits einen Asylantrag hätte stellen können. Die Entscheidung über eine solche Einreiseverweigerung trifft das Innenministerium in Einverständnis mit dem Außenminister. Der Non-Refoulement-Grundsatz aus der GFK gilt allgemein nur bei der Zurückweisung an der französischen Grenze, nicht aber für Auslandsvertretungen, die bspw. für die Visaerteilung zuständig sind. Ein weiterer Grund für eine Einreiseverweigerung ist gegeben, wenn durch die Einreise der Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung befürchtet wird.

¹⁹⁶ Stand 1995

¹⁹⁷ Kay Hailbronner, Die rechtliche Stellung der De-facto-Flüchtlinge in den EG-Mitgliedstaaten, in: Heinelt [1994], S. 80 ff., hier S. 86.

¹⁹⁸ Diesen Status erhielten bspw. 1973 3.000 Chilenen; vgl. Hailbronner, a.a.O., S. 86.

¹⁹⁹ Erik Michael Bader, Asylbewerber in Europa, in: FAZ, 08.10.1991.

Im September 1991 schloß die französische Grenzpolizei ein Abkommen mit den Fluggesellschaften Air France und UTA, das erste Paß- und Visakontrollen durch Zivilgrenzbeamte bei bestimmten Routen (bspw. Starts in Sri Lanka, Ghana oder Zaire) schon während des Fluges erlaubt. Passagiere ohne gültiges Einreisevisum sollen bereits bei Zwischenlandungen in anderen Staaten das Flugzeug verlassen. Ferner wurden ebenfalls 1991 hohe Sanktionen für Beförderungsunternehmen bei einem Verstoß ihrer Passagiere gegen die Visapflicht eingeführt. Seit Juli 1991 benötigen Durchreisende aus bestimmten Ländern auch für eine Zwischenlandung in Frankreich ein Visum, das nach strengen Kriterien erteilt wird.

Über eine interessante Gesetzesänderung wurde am 21. Dezember 1992 per Eilverfahren in der Nationalversammlung abgestimmt: Man „beschloß“ eine Gesetzesnovelle, die die Einrichtung von sogenannten „Transitzonen“ an See- und Flughäfen vorsah, in denen sich illegal eingereiste Personen und Asylbegehrende zunächst für einen Zeitraum von dreißig Tagen aufhalten sollten. Diese Transitzonen würden noch nicht als französisches Staatsgebiet gelten und deshalb den betroffenen Personen noch keinerlei Rechte, die sich aus einer legalen Einreise nach Frankreich ergeben könnten, gewähren. Besonders interessant war diese Abstimmung deshalb, weil solche Transitzonen bis zu diesem Zeitpunkt in der Praxis bereits ohne rechtliche Grundlage genutzt wurden: Asylbegehrende am Pariser Flughafen bspw. wurden auch zuvor in einem als Transitbereich deklarierten geschlossenen Stockwerk eines Hotels untergebracht und damit rechtlich gesehen außerhalb französischen Territoriums, so daß eine Abschiebung jederzeit problemlos möglich war. Ein Gerichtsbeschuß vom November 1990 erklärte diese Praxis jedoch für rechtlich unzulässig, da es sich um Freiheitsberaubung handele. Nur aus diesem Grund gelangte das Thema vor die Nationalversammlung und wurde anschließend - nach positiver Abstimmung - dem Verfassungsrat zur Beurteilung vorgelegt, um die „Internationalen Transitzonen“ nun zu legalisieren. Der Verfassungsrat erklärte diese Zonen jedoch im Februar 1992 für verfassungswidrig, billigte allerdings die ebenfalls 1991 eingeführten Sanktionen für Beförderungsunternehmen.

Neuere Bestimmungen, vom Parlament am 13. Juli 1993 verabschiedet, gewähren der Grenzpolizei das Recht, aus den einreisebegehrenden Personen Bewerber für eine Aufenthaltserlaubnis und Asylbewerber „auszusortieren“, um sie einem gesonderten Verfahren zuzuführen.

Verfahren

Ein Asylsuchender muß zunächst bei der örtlichen Präfektur vorstellig werden, wo er eine Aufenthaltsgestattung erhält, um seinen Asylantrag beim „Office français pour la

protection des réfugiés et apatrides“ (OFPRA) zu stellen. Nach der Antragstellung erhält er eine befristete, jeweils um drei Monate verlängerbare Aufenthaltsgenehmigung.

Es findet eine Einzelfallprüfung statt, und am Verfahren des OFPRA ist ein Vertreter des UNHCR beteiligt. Für bestimmte Personengruppen sind gruppenbezogene Verfahren möglich.

Noch gegen Ende der achtziger Jahre konnte ein Verfahren schon in der ersten Instanz bis zu vier Jahre dauern. Aufgrund einer Reform von 1989 und der gleichzeitigen Erhöhung des OFPRA-Etats wurde diese Bearbeitungszeit auf maximal drei Monate verkürzt. Diese Reform wurde auch im Hinblick auf Frankreichs Ratifizierung des Schengener Abkommens durchgeführt.

Bei der Einreise aus einem sicheren Drittstaat findet ein beschleunigtes Verfahren meist ohne Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung statt.

Bis 1991 hatten Asylbewerber ein Recht auf soziale Absicherung. Sie erhielten automatisch mit Beginn ihres Verfahrens eine Arbeitserlaubnis, konnten sich also relativ individuell versorgen. Im Oktober 1991 wurde diese Regelung aufgehoben und die Asylsuchenden wurden den allgemeinen Ausländerbestimmungen unterstellt. Seitdem wird eine Arbeitserlaubnis nur noch dann erteilt, wenn dem Zugang zum Arbeitsplatz keine Einwände der Arbeitsmarktsituation entgegenstehen und der Asylantrag gleich bei der Einreise als verfahrensrelevant akzeptiert wurde. Asylbewerber erhalten sonst eine geringe staatliche Unterstützung. Zur gleichen Zeit wurden zentrale Aufnahmestellen eingerichtet (CADA - Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile), in denen die Flüchtlinge ihr Verfahren abwarten müssen. Asylsuchende sind seitdem sowohl räumlich eingeschränkt als auch finanziell abhängiger als zuvor.

Wer als Asylberechtigter anerkannt wurde, erhält eine reguläre Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis und die gleichen Rechte wie französische Staatsbürger bezüglich sozialer Leistungen.

Ablehnung und Abschiebung

Lehnt die erste Instanz - die OFPRA - die Asylanerkennung ab, so kann ein Rechtsbehelf bei einer Beschwerdekommission eingelegt werden, die aus einem Hohen Richter, Vertretern des OFPRA und des UNHCR besteht und als unabhängige Instanz urteilen soll. Die Unabhängigkeit dieser Instanz könnte man allerdings in Frage stellen, da hier ja gerade durch die OFPRA ein stimmberechtigtes Mitglied vertreten ist, dessen Behörde zuvor die ablehnende Entscheidung ergangen ließ.

Der Rechtsbehelf hat zwar gesetzlich keine aufschiebende Wirkung, bewirkt in der Praxis jedoch meist die Aussetzung des Vollzugs einer Abschiebung. Die Beschwerdekommission überprüft das Asylgesuch in einem umfassenden Verfahren, das vier bis zwölf Monate

dauern kann. Ergeht auch hier eine ablehnende Entscheidung, so ist als letztes Rechtsmittel eine Beschwerde beim Conseil d'Etat möglich, der eine rein formalrechtliche, aber keine inhaltliche kurze Überprüfung vornimmt.

Durch einen Runderlaß von 1985, konkretisiert in einem weiteren Erlaß vom 05.08.1987, muß eine Abschiebungsanordnung dem Innenminister zur Überprüfung vorgelegt werden, wenn durch die Ausreise besondere Risiken für den Flüchtling zu erwarten sind. Zwei Fallgruppen, die unter diese Anordnung fallen, wurden konkretisiert:

Wenn familiäre Bindungen in Frankreich bestehen oder besondere Gründe vorliegen, die gegen eine Ausweisung sprechen könnten, so hat der zuständige Präfekt im Rahmen des gesetzlichen Ermessens (Gesetz vom 09.09.1986) und unter Heranziehung von Beurteilungskriterien der lokalen Verwaltungsebene die Möglichkeit, dem Flüchtling trotz angeordneter Ausweisung den Aufenthalt zu gestatten, wenn er sich bereits seit mehreren Jahren in Frankreich aufhält, seine Integration fortgeschritten ist (als befürwortende Kriterien gelten hier bspw. die Ehe mit einem französischen Staatsbürger oder ein Kind mit französischer Staatsangehörigkeit) und er seinen Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten kann. Dies setzt natürlich eine Arbeitserlaubnis voraus. Ferner muß der Flüchtling über genügend Wohnraum verfügen. Der Innenminister überprüft dann diese Ausnahme-Regularisierung noch einmal.

Wer aufgrund der oben beschriebenen Vorgänge ein befristetes Aufenthaltsrecht erhält, dem stehen die gleichen sozialen Rechte zu wie den befristet aufenthaltsberechtigten Wanderarbeitnehmern, und er erhält auch eine Arbeitserlaubnis.

Die zweite Gruppe, bei der die Ausweisung einer Überprüfung des Innenministers bedarf, sind humanitäre Flüchtlinge.

Außerdem unterliegen alle Ausweisungsverfahren seit 1989 der richterlichen Kontrolle, was zur Folge hatte, daß die Zahl der Ausweisungen immens zurückging: Wurden 1987 von 15.837 Anordnungen noch zwei Drittel wirksam (über 66 %), so waren es 1990 nur noch ca. 33%.²⁰⁰

1991 wurden die Ausweisungsverfahren durch Rückübernahmeabkommen mit den Herkunftsländern erleichtert; man stellt den abzuschiebenden Flüchtlingen außerdem Wiedereingliederungshilfen zur Verfügung.

Humanitäres Aufenthaltsrecht

Sofern Gründe gegen eine Abschiebung durch die Situation im Herkunftsland vorliegen und auch eine Abschiebung in einen sicheren Drittstaat nicht möglich ist, ist der Innenminister einzuschalten. Die zuständigen Behörden (Präfekten und Commissaires de la Republique) geben einen Bericht über die vorliegenden Abschiebungshindernisse an den

Innenminister, der dann Informationen von der UNHCR-Vertretung in Frankreich einholt. Während dieses Verfahrens erhalten die Flüchtlinge eine provisorische Aufenthaltsgenehmigung, die für zunächst einen Monat gilt und verlängert werden kann. Zugleich mit der Erteilung dieser Genehmigung ergeht an den Betroffenen die Aufforderung, sich eigenständig um Aufnahme in einem sicheren Drittstaat zu bemühen. Vermutet man die Gefahr des Untertauchens des Flüchtlings, so kann ein Arrest angeordnet werden.

Wird der Antrag auf Anerkennung als humanitärer Flüchtling abgelehnt, so wird dem Betroffenen die Aufenthaltsgenehmigung entzogen, und er wird - wenn keine Bemühungen seinerseits um Aufnahme in einem anderen Staat erkennbar sind - sofort abgeschoben.

Bei einem positiven Bescheid erhält der Flüchtling eine befristete Aufenthaltsgenehmigung, die sogenannte „carte de séjour temporaire“, nach Art.10 der VO von 1945 und den erneuerten Richtlinien von 1987 für zunächst ein Jahr. Sie kann zweimal erneuert und danach unbefristet erteilt werden. Die humanitäre Aufenthaltsgenehmigung wird voll auf die Voraussetzungszeit von zehn Jahren für eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis angerechnet. Mit der humanitären Anerkennung gelten dann die gleichen Ansprüche auf soziale Rechte wie für andere befristet aufenthaltsberechtigte Personen, so auch auf die Inanspruchnahme sozialer Leistungen und die Erteilung einer Arbeitserlaubnis.

Die Erteilung der humanitären Aufenthaltsgenehmigung wird in der Praxis sehr restriktiv gehandhabt. Zuerkannt wurde sie bspw. Flüchtlingen aus Sri Lanka, dem Libanon und Laos.

Auf die Erteilung der humanitären Anerkennung besteht kein Rechtsanspruch, und die Möglichkeiten, gerichtlich gegen eine Ablehnung vorzugehen, sind sehr geringfügig.

Jüngere Entwicklung

Im September 1993 stimmte die Nationalversammlung einer Verfassungsänderung zum Asylrecht mit großer Mehrheit zu, die auch vom Senat gebilligt wurde. Der neue Verfassungsartikel trat am 01. Februar 1994 in Kraft. Danach kann Frankreich mit allen EU-Mitgliedstaaten, die bezüglich des Asylrechts und des Schutzes von Grundrechten „durch identische Verpflichtungen miteinander verbunden sind“²⁰¹ (dies schließt Großbritannien, Dänemark und Irland aus) Abkommen über die Behandlung von Asylanträgen eingehen. Damit wurde die Durchführung der Bestimmungen des Schengener Abkommens für Frankreich möglich, bspw. einen in einem anderen Mitgliedstaat bereits abgelehnten Asylbewerber ebenfalls zurückzuweisen, ohne ein erneutes Asylverfahren durchzuführen. Frankreich behält sich jedoch vor, weiterhin „jedem Ausländer, der wegen seines Kampfes für die Freiheit verfolgt wird oder den Schutz Frankreichs aus einem anderen Motiv

²⁰⁰ FR, 13.07.1991.

²⁰¹ FR, 20.11.1993.

sucht²⁰² Asyl zu gewähren. An dieser Verfassungsänderung ist vor allem zu kritisieren, daß damit die bisher aus der Verfassung von 1958 abgeleitete Pflicht, einen Asylantrag zu prüfen, zur Kann-Bestimmung degradiert wurde.

Bewertung:

Es sind liberalere Ansätze als in anderen europäischen Staaten zu erkennen, so beispielsweise in der Definition dessen, wer „schutzbedürftig“ ist. Positiv zu vermerken ist auch der verbesserte Rechtsschutz gegen Ausweisungen. Äußerst negativ zu beurteilen ist natürlich die rechtswidrige Einrichtung von Transitzone auf Flughäfen, die jahrelang toleriert wurde. Die Regelungen zur Aufenthaltsgestattung aus humanitären Gründen scheinen zunächst weit gefaßt, da sie jedoch restriktiv ausgelegt und zudem nur selten angewandt werden, ist darin keine wesentliche Vergrößerung des Flüchtlingsschutzes zu erkennen.

Frankreich tendiert ähnlich wie in der Migrationspolitik auch im Asylrecht zu wechselhaften Regelungen zwischen restriktiv und liberal, scheint sich aber im Zuge der europäischen Vereinigung den restriktiven Tendenzen der anderen Aufnahmestaaten anzugleichen.

²⁰² FR, 20.11.1993.

Asyl in Großbritannien²⁰³

Grundlagen

In Großbritannien gibt es keine spezielle Asylgesetzgebung. Entscheidungen über die Asylgewährung werden aufgrund des Einwanderungsgesetzes nach den Definitionen der GFK von 1951 vom Innenministerium (Home Office) getroffen. Eine direkte Berufung auf die GFK ist vor Gericht allerdings nicht möglich. Seit Juli 1993 gilt das neue Asyl- und Einwanderungsgesetz, das bereits im Juli 1991 als Maßnahme gegen den Zuzug aus der „Dritten Welt“ und der Türkei von der konservativen Regierung angekündigt und im Februar 1992 verabschiedet worden war.

Einreise und Einreiseverweigerung

Es gilt das Refoulement-Verbot der GFK, es sei denn, die Grenzbehörden sehen in der Einreise eines Drittstaatenangehörigen eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit.

Die Einreise wird verweigert, wenn der Flüchtling aus einem sicheren Drittstaat oder einem Herkunftsland kommt, in dem ihm nach Ansicht der britischen Behörden keine Verfolgung droht. Der Transit durch einen Nichtverfolgerstaat wird zum Teil nicht als Einreiseverweigerungsgrund gewertet. Ob es sich bei dem Staat, aus dem die Einreise erfolgen soll, um einen Nichtverfolgerstaat handelt, unterliegt der Einschätzung des Innenministeriums. Begründet wird die Einreiseverweigerung nur dann, wenn ein Mitglied des Parlaments interveniert und Auskunft haben möchte. Dies ist die einzige Möglichkeit der Aussetzung der sofortigen Zurückweisung an der Grenze. Wenn es zu einem aufschiebenden Verfahren über die Einreiseverweigerung kommt, so wird zur Beurteilung der United Kingdom Immigrants Advisory Service (UKIAS) mit eingeschaltet. Anderweitig ist ein gerichtliches Vorgehen gegen die Einreiseverweigerung nur vom Ausland aus zu betreiben. Wird der Asylantrag bereits außerhalb Großbritanniens gestellt, das heißt bei Auslandsvertretungen oder aber in noch nicht zum innerstaatlichen Gebiet zählenden See-/Flughäfen, so erfolgt zunächst eine Überprüfung durch den Immigration Officer des Innenministeriums, ob eine Einreise zur Verfahrensführung gestattet werden soll. Befürwortende Kriterien sind die Anerkennungsgründe der GFK sowie eine besondere Bindung an Großbritannien, die einen Aufenthalt dort geeigneter erscheinen läßt als in einem anderen sicheren Drittstaat.

Wie die meisten europäischen Staaten bestraft auch Großbritannien Beförderungsunternehmen bei Verstößen ihrer Passagiere gegen die Visa-/Ausweispflicht. Diese Sanktionen wurden im März 1987 mit dem Immigration (Carrier's Liability) Bill eingeführt und im

Februar 1992 verschärft: Die Geldbuße für die Beförderung einer Person ohne erforderliche Papiere wurde auf 3.372 US-\$ pro Person verdoppelt.²⁰⁴

Verfahren

Wird die Einreise zwecks Asylverfahren gestattet, so erfolgt die Prüfung des Asylantrags vor der Refugee Section des Immigrant Department. Kaum ein Verfahren geht über diese erste Verwaltungsinstanz hinaus.

Andere Asylverfahrensanträge müssen bei der Einreise beim Einwanderungsbüro oder nach der Einreise beim Einwanderungsdepartment des Innenministeriums gestellt werden, das wiederum für die Anhörung und die erstinstanzliche Entscheidung zuständig ist. Ein Asylverfahren soll nach dem Gesetz von 1993 nicht länger als drei Monate in Anspruch nehmen, benötigt aber in der Regel durchschnittlich elf Monate. Während des laufenden Verfahrens erhalten die Asylbewerber eine Identitätskarte, mit der sie ihren legalen Aufenthalt nachweisen können. Nach sechs Monaten erhält der Antragsteller eine Arbeitserlaubnis und kann an Ausbildungsprogrammen teilnehmen. Die Unterbringung während des laufenden Verfahrens erfolgt in Sammelunterkünften, und wenn diese überfüllt sind kann sogar eine vorübergehende Inhaftierung angeordnet werden. Es besteht ein Anspruch auf finanzielle Hilfe und auf die Inanspruchnahme des nationalen Gesundheitssystems.

Für bestimmte Gruppen von Antragstellern besteht die Möglichkeit eines Kollektivverfahrens, d.h., es erfolgt keine Überprüfung der individuellen Fluchtgründe, da man von der Nichtigkeit der Gründe ausgeht. Dieses Verfahren findet auch auf Flüchtlinge aus Nichtverfolgerstaaten Anwendung.

Anerkannte Flüchtlinge erhalten zunächst eine vierjährige Duldung, die anschließend in ein unbefristetes Aufenthaltsrecht umgewandelt werden kann.

Ablehnung und Abschiebung

Das Gesetz von 1992 über die Verfahrensvorschriften beim Asylrecht verschärfte die Regelungen und erschwerte die Widerspruchsmöglichkeiten. Gegen die ablehnende Entscheidung der ersten Verwaltungsinstanz kann Widerspruch eingelegt werden, der dann vor einer Schlichtungsinstanz des Verwaltungstribunals verhandelt wird, ohne daß eine erneute Anhörung des Flüchtlings erfolgen muß. Ergeht auch hier eine negative Entscheidung, so kann bei einem Gericht Revision eingelegt werden, aber bereits bei der Zulassung des Antrags haben die Gerichte einen weiten Ermessensspielraum - selbst wenn es sich um einen begründet scheinenden Revisionsantrag handelt - der meist re-

²⁰⁴ UNHCR, Refugees, no. 1, Februar 1992, S. 35: Sanktionen treffen Flüchtlinge, von Peter Kessler.

striktiv genutzt wird. Auch erfolgt vor Gericht lediglich eine formalrechtliche Überprüfung der vorangegangenen Verfahren, nicht aber der sachlichen Inhalte.

Eine Beschwerde gegen die Ablehnung der Asylgewährung ist generell nur möglich, wenn die betreffende Person sich bereits rechtmäßig in Großbritannien aufhält: Seit der Gesetzesänderung 1992 werden in der Regel Asylanträge von Personen, die mit einem Studenten- oder Touristenvisum eingereist sind, abgelehnt.

Auch bei der Ablehnung des Asylantrags und einer daraus folgenden Abschiebungsanordnung gibt es ein Beschwerderecht nur für solche Antragsteller, die sich auf britischem Staatsgebiet befinden, also vor dem Vollzug der Abschiebung.

Humanitäres Aufenthaltsrecht / andere Sonderstatusformen

Im Laufe der letzten Jahrzehnte wurde eine gewisse Anzahl von Kontingentflüchtlingen in Großbritannien aufgenommen. Dazu gehörten 1956 ungarische und tschechische Personen, die vor der sowjetischen Invasion flohen, 1967/68 die aus Kenia ausgewiesenen Asiaten mit britischem Paß, 1972 die Gruppe der von Idi Amin aus Uganda ausgewiesenen Asiaten (ca. 30.000 Personen) sowie 1979/82 vietnamesische Flüchtlinge. Diese Flüchtlinge erhielten einen Sonderstatus und es wurden Integrationsprogramme erarbeitet.

Die Möglichkeit, in Großbritannien aus humanitären Gründen geduldet zu werden, besteht in dem sogenannten „Exceptional Leave“. Hierbei handelt es sich um eine besondere Form der Aufenthaltsgestattung, die aus humanitären oder auch praktischen Gründen gewährt werden kann.

Der Exceptional Leave umfaßt auch die vorübergehende Aussetzung einer Abschiebungsanordnung aus in der Person des Abzuschiebenden liegenden oder technischen Gründen (Krankheit, Unmöglichkeit der Identitätsfeststellung, Transportprobleme etc.). Der Exceptional Leave wird außerdem gewährt, wenn bspw. ein Bürgerkrieg im Heimatland des Flüchtlings gegen dessen Abschiebung spricht, auch wenn die Abschiebungshindernisse der GFK nicht vorliegen.

Abschiebungsanordnungen, die gegen Art.3 EMRK (Schutz vor Folter) verstoßen, sind unzulässig.

Auch bei der humanitären Duldung findet ein Einzelfallverfahren auf Ermessensgrundlage der Verwaltung statt, die nicht öffentlich bekannt sind, für deren Inhalt aber generell Art.1 A der GFK steht. Gesetzliche Vorschriften existieren nicht, es besteht auch kein individueller Rechtsanspruch auf die Erteilung des Exceptional Leave. Die Entscheidung trifft der Innenminister, so jedenfalls ist es formalrechtlich vorgesehen, in der Praxis kommt es häufig zu einer Entscheidung durch die Abteilung Asyl der Einwanderungsbehörde im Innenministerium.

Eine humanitäre Duldung wird zunächst für zwölf Monate mit einer Verlängerungsmöglichkeit um jeweils drei Jahre gewährt. Nach sieben Jahren Gesamtaufenthalt können diese Flüchtlinge eine unbefristete Duldung erhalten.

Gegen eine Ablehnung des Exceptional Leave kann, ebenso wie gegen eine Asylablehnung, vor Gericht vorgegangen werden. Dieses letztinstanzliche Verfahren richtet sich nach den Wednesbury Principles von 1948²⁰⁵, woraus sich die rein formalrechtliche und nicht die inhaltlich-materielle Überprüfung des Falles in seinem bisherigen Fortgang ergibt. Das heißt, es findet auch in diesem Fall eine reine Verfahrensüberprüfung statt. Die Gerichte prüfen nicht im Einzelfall, ob Gründe für eine außerordentliche Duldung vorliegen, denn: "Nach britischem Rechtsverständnis handelt es sich hier um eine administrative Entscheidung, in die sich die Gerichte nicht einzumischen haben."²⁰⁶

Zusätzlich zu den ca. 25% normalen Asylanerkennungen erhalten ca. 60% der Flüchtlinge zunächst eine außerordentliche Aufenthaltserlaubnis in der Form des Exceptional Leave.²⁰⁷

Bewertung:

Großbritannien verfolgt eine sehr restriktive Ausländer- und auch Asylpolitik, deren Grundlage Gesetze, Kontrollen und Regulierungsmaßnahmen sind, und lehnt jegliche Form der Liberalisierung - etwa im Zusammenhang mit der europäischen Harmonisierung - strikt ab. Seit 1993 werden in Großbritannien kaum noch Flüchtlinge aufgenommen - nicht einmal für die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien wurden Ausnahmen gemacht: Man begründete dies mit einem möglichen Anreiz zur Massenflicht, der durch eine großzügige Aufnahme dieser Flüchtlinge gesetzt werden könnte.

Anlaß zu immer neuen Sanktionen ist auch die hohe Zahl der unerledigten Asylanträge (im Februar 1992 waren dies 60.000 Fälle), sowie die zunehmenden Flüchtlingszahlen, die sich bspw. im Zeitraum von 1989-1992 (also innerhalb von drei Jahren) nahezu verdreifachten. Ein Großteil (ca. 60%) der Flüchtlinge, über deren Antrag noch nicht entschieden wurde, kommt aus afrikanischen Staaten, ca. 20% der noch nicht anerkannten oder abgelehnten Asylbewerber aus Asien.²⁰⁸ Bei einer Betrachtung der Einwanderungspolitik, der Diskriminierungssituation und des Rassismus in Großbritannien wird deutlich, warum man sich gegen eine weitere Zuwanderung von Angehörigen solch „offensichtlicher“ ethnischer Minderheiten wehrt: sie scheinen aufgrund ihrer Hautfarbe und ihrer kulturellen Unterschiede zur einheimischen Bevölkerung unerwünscht.

²⁰⁵ 1948 I Kings Bench 223, vgl. dazu EuGMR vom 30.10.1991, Fall Vilvarajah u.a. gegen Vereinigtes Königreich, 90ff..

²⁰⁶ Hailbronner, a.a.O., S. 92.

²⁰⁷ Erik-Michael Bader, Asylbewerber in Europa, in: FAZ, 08.10.1991.

²⁰⁸ UNHCR, Refugees, no. 1, Februar 1992, S. 24, „Vor verschlossenen Türen“, von Ron Redmond.

Asyl in den Niederlanden²⁰⁹

Grundlagen

Grundlage der Asylanerkennung in den Niederlanden ist das Ausländergesetz (Aliens Circular) von 1965, das Vorschriften auf Grundlage der GFK von 1951 enthält und 1982 erneuert wurde.

Die Hauptherkunftsländer der Asylsuchenden sind das ehemalige Jugoslawien, Somalia, Iran, Irak, Sri Lanka und Afghanistan.

Einreise und Einreiseverweigerung

Auch für die Niederlande gilt das Prinzip der Zurückweisung eines Asylantrages, wenn der Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsland oder einem sicheren Drittstaat kommt, in dem er bereits um Schutz hätte ersuchen können. Dazu zählen in den Niederlanden die BRD, Belgien, Dänemark, Kanada, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Norwegen, Österreich, die USA und die Schweiz.

Mit einer Gesetzesänderung im April 1987 wurde ein neues Eilverfahren für Antragsteller an den Flughäfen geschaffen: Auch hier gibt es sogenannte Auffangzentren, die noch nicht als niederländisches Staatsgebiet gewertet werden, so daß die Flüchtlinge offiziell noch nicht eingereist sind, wenn ihre Anträge bearbeitet werden. Diese Aufnahmeeinrichtungen wurden erst 1989 per Gesetz legalisiert - zuvor hatte diese Praxis eine illegale Freiheitsbeschränkung bedeutet.

Asylsuchende, die bei der Einreise nicht über gültige Personaldokumente verfügen, werden seit Herbst 1993 unverzüglich abgeschoben.

Verfahren

Seit einer Gesetzesänderung im Dezember 1993 gelten neue Verfahrensregeln: Eine erste Anhörung der Flüchtlinge erfolgt bereits bei der Grenz- oder Polizeibehörde, die den Asylantrag entgegennimmt. Das Vernehmungsprotokoll wird an die Ausländerabteilung des Justizministeriums weitergeleitet, das innerhalb eines Monats über die Anerkennung entscheidet. Dem Asylbewerber wird ein Rechtsanwalt des Niederländischen Flüchtlingsrates zur Seite gestellt. Während des laufenden Verfahrens hat der Asylsuchende zunächst ein vorläufiges Bleiberecht.

Etwas anderes gilt für offensichtlich unbegründete oder mißbräuchliche Asylanträge: Hier findet ein Eilverfahren innerhalb von sieben Tagen statt, an dessen Ende meist die Ablehnung steht, und damit erlischt automatisch auch das Aufenthaltsrecht. Der einzige Auf-

Aufschub der Abschiebung kann durch ein Ersuchen um einstweiligen Rechtsschutz beim Vorsitzenden des entscheidenden Verwaltungsgerichtes erwirkt werden.

Bei den Eilverfahren in niederländischen Flughäfen wird zunächst über eine Einreiseerlaubnis entschieden. Das Ergebnis dieses Verfahrens muß der Antragsteller im Auffangzentrum abwarten. Wird die Einreise nicht gestattet, so kann - ebenso wie bei der Ablehnung unbegründeter Anträge - ein Gesuch um einstweiligen Rechtsschutz an das Gericht eingereicht werden. Die Entscheidung über dieses Gesuch muß ebenfalls im Auffangzentrum abgewartet werden.

Asylsuchenden ist während des Verfahrens zwar eine Erwerbstätigkeit gestattet, da aber auf dem Arbeitsmarkt das Inländerprimat gilt (bzw. EU-Bürger zunächst bevorzugt behandelt werden), besteht selten die Möglichkeit zur Arbeitsaufnahme. Verfügen die Antragsteller über keine eigenen ausreichenden Mittel, so erhalten sie staatliches Taschengeld und Kleidungsbeihilfen. Sie werden zunächst für eine Höchstdauer von drei Monaten in den sogenannten Auffangzentren untergebracht und dürfen das Verwaltungsgebiet nicht verlassen. Falls das Verfahren nach drei Monaten noch nicht abgeschlossen ist, erfolgt die Unterbringung bis zur endgültigen Entscheidung in Aufnahmezentren. Den Flüchtlingen ist es aber gestattet, sich selbst um eine Unterkunft bei Verwandten oder Freunden zu bemühen.

Asylbewerber haben freien Zugang zum Gesundheitssystem.

Anerkennung sowie andere Formen des legalen Aufenthalts

Die Anerkennung von Asylsuchenden erfolgt grundsätzlich in zwei Kategorien, dem A-Status und dem C-Status. Auch existiert ein B-Status, seine Anwendung wurde aber zu Beginn der achtziger Jahre weitgehend durch den C-Status verdrängt.

Status A richtet sich unter anderem nach internationalen Verträgen, in denen sich die Niederlande zur Aufnahme von Flüchtlingen verpflichtet haben. Außerdem gibt es eine jährlich festgesetzte Aufnahmequote (seit 1977: ca. 750 Personen) für Flüchtlinge, denen die Niederlande aus einer Selbstverpflichtung heraus die Aufnahme anbieten. Der A-Status wird obligatorisch erteilt, wenn die Voraussetzungen der GFK gegeben sind, d.h. wenn Leib oder Leben eines Menschen bedroht sind. Die Flüchtlinge, die diesen Status erhalten, werden in verschiedenen Bereichen bevorzugt behandelt, bspw. bei der Wohnungsvermittlung, wo ihnen eine durch Quote festgesetzte Zahl von Unterkünften zur Verfügung steht („special housing quota“). Gleiches gilt für die freiwillig aufgenommenen Quotenflüchtlinge, die eine einmalige Niederlassungsbeihilfe in Höhe von 3.000 bis 10.000 Gulden erhalten. Der A-Status berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.²¹⁰

²¹⁰ Kay Hailbronner, Die rechtliche Stellung der De-facto-Flüchtlinge in den EG-Mitgliedstaaten, in: Heinelt [1994], S. 80 ff., hier S. 99.

Der bis zum Beginn der achtziger Jahre häufiger erteilte B-Status galt auf Grundlage des Aliens Circular von 1982 für Personen, von denen „aus humanitären Gründen vernünftigerweise nicht zu erwarten ist, daß sie angesichts der politischen Situation in ihr Heimatland zurückkehren werden“, ²¹¹ dazu zählten allerdings nicht Gründe wie Bürgerkrieg, innere Unruhen oder Naturkatastrophen im Herkunftsland. Er wurde vom Staatsrat als ein besonderer Rechtsstatus definiert, der Flüchtlingen, die nicht die Anerkennungs Voraussetzungen der GFK erfüllten, die man aber trotzdem nicht zurückschieben wollte, ein Aufenthaltsrecht und Schutz vor Zurückweisung bot. ²¹² Es bestand ein Rechtsanspruch auf die Beantragung einer Verlängerung, jedoch waren spezifisch aus der GFK-Anerkennung abgeleitete Rechte, wie bspw. die Ausstellung eines Flüchtlingspasses, nicht mit dem B-Status verbunden. Beim B-Status handelte es sich also um ein humanitäres Aufenthaltsrecht.

Mit Beginn der achtziger Jahre ging man dazu über, den betreffenden Personengruppen den C-Status zu erteilen. Dabei handelt es sich ebenfalls um ein außergewöhnliches vorläufiges Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen, die unabhängig von einer politischen Verfolgungssituation bewertet werden können, dazu zählen bspw. auch allgemeine Lebensumstände oder Krankheiten, die im Herkunftsland nicht ausreichend zu therapieren sind. Hier fehlt das Anerkennungsmerkmal der Bedrohung für Leib oder Leben aus der GFK. Allerdings sind im Aliens Circular nur die Rahmenbedingungen der Erteilung des C-Status beschrieben, die Entscheidung liegt weitgehend im Ermessen der zuständigen Verwaltungsbehörden, die sich an nicht veröffentlichten Rundverfügungen von 1991 orientieren.

Das Aufenthaltsrecht der C-Status-Flüchtlinge unterliegt größeren Einschränkungen als das der „normal“ anerkannten Asylberechtigten. Ein Flüchtlingspaß wird nur dann ausgestellt, wenn der Flüchtling seinen Personalausweis nicht von den Behörden des Heimatstaates erhalten kann. Auch ist der Familiennachzug stark eingeschränkt, und die Flüchtlinge werden bei der Wohnungsvergabe nicht bevorzugt behandelt, was häufig dazu führt, daß sie sich weitaus länger als die eigentlich vorgesehenen drei Monate in den Asylzentren aufhalten müssen. Sie erhalten aber zumindest meist das Recht, eine Erwerbstätigkeit auszuüben und - wenn dies nicht gelingt und auch keine eigenen finanziellen Mittel vorhanden sind, um den Lebensunterhalt zu sichern - eine Beihilfe der lokalen Behörden in Höhe des auch Inländern gezahlten Sozialhilfesatzes (ca. 1.100 Gulden/Monat) zur Deckung aller Unkosten.

Das Aufenthaltsrecht aus dem C-Status gilt seit dem 1. Januar 1992 zunächst für ein Jahr und kann zweimal wiederum für ein Jahr verlängert werden. Nach drei Jahren Duldung ist

²¹¹ Ibid., S. 97.

²¹² Der B-Status galt z.B. für Personen aus Herkunftsländern mit einem undemokratischen Regime, während der siebziger Jahre zum Beispiel erhielten Vietnamesen, Portugiesen, Griechen und Spanier diesen Status.

die Beantragung einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung möglich. Wird diese erteilt, so können die betreffenden Personen staatliche Beihilfeprogramme in Anspruch nehmen, wie bspw. ein Darlehen (vergl.: Quotenflüchtlinge erhalten einen Zuschuß) zum Zwecke der Niederlassung in Höhe von maximal 4.500 Gulden, das in monatlichen Raten zurückgezahlt werden muß. Zusätzlich können Kinderbeihilfen in Höhe von 250-320 Gulden im Quartal als Zuschuß gewährt werden.

Diese Form der Duldung ist vor der Zuerkennung eines unbefristeten Aufenthaltsrechtes ein sehr unsicherer Status, denn sie kann während der ersten drei Jahre widerrufen werden, sobald sich die Situation im Herkunftsland verbessert hat, und die Behörden eine Rückkehr des Flüchtlings nicht mehr für unzumutbar halten. 1991 erhielten ca. 10.000 Personen eine Duldung nach den Richtlinien des C-Status.²¹³

Anerkannte Flüchtlinge haben die Möglichkeit, an umfangreichen Integrations- und Förderprogrammen teilzunehmen.

Ablehnung und Abschiebung

Gegen die Ablehnung eines Asylgesuchs gibt es seit 1993 nur noch eine Rechtsbehelfsinstanz: Es kann Widerspruch beim Obersten Verwaltungsgericht eingelegt werden. Beim Rechtsbehelfsverfahren wird die Stellungnahme eines Vertreters des UNHCR eingeholt. Zu 90% wird der Widerspruch abgelehnt, und damit unterliegt der Antragsteller der Ausreiseverpflichtung. In diesem Fall kann seit 1982 (Aliens Circular) eine Abschiebung bereits vor der endgültigen Ablehnungsentscheidung vollzogen werden, wenn die Fluchtsituation und damit eine Asylgewährung für äußerst unwahrscheinlich gehalten wird. Ca. 50% aller Antragsteller werden auf diese Weise vor einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung über ihren Widerspruch abgeschoben. Der Flüchtling kann nun das zweite Rechtsmittelverfahren beim Staatsrat nur noch vom Ausland aus verfolgen. Diese Möglichkeit wird nach Angaben des Justizministeriums häufig wahrgenommen.

Abgelehnte Asylbewerber, die noch nicht abgeschoben wurden, unterliegen einer Meldepflicht in ihrem jeweiligen Asylzentrum, die 1992 von einmal wöchentlich auf zweimal täglich erhöht wurde. Die Kontrolle erfolgt anhand eines elektronischen Passes, auf dem alle Angaben zur Person einschließlich der Fingerabdrücke des Asylbewerbers gespeichert sind.

Tendenzen/Bewertung:

Auch in den Niederlanden machen sich restriktive Tendenzen im Flüchtlingsrecht bemerkbar. So wurde 1993 in Erwägung gezogen, für die Bearbeitung eines Asylantrags eine sofort zu zahlende Gebühr in Höhe von DM 50.- zu erheben. Bei Nichtzahlung sollte

die Abschiebung sofort vollzogen werden. Auch sollte die Berufungsinstanz gegen einen ersten ablehnenden Asylbescheid abgeschafft werden. Diese Forderungen fanden aber im Parlament keine Mehrheit.

Es werden auch Maßnahmen ergriffen, die innerhalb der Bevölkerung wohl nicht gerade zu einem positiveren Verhältnis zu den Asylsuchenden führen: Niederländische Vermieter, die in ihren Häusern Asylsuchende unterbringen, müssen nun Touristensteuer dafür zahlen, denn als Tourist gilt eine Person, die sich für einen längeren Zeitraum in einer niederländischen Gemeinde aufhält, ohne dort amtlich gemeldet zu sein.²¹⁴

²¹³ Hailbronner, a.a.O., S. 99.

²¹⁴ FR, 05.01.1994, S. 2.

Asyl in Griechenland²¹⁵

Grundlagen

Grundlage der Asylgewährung sind die Bestimmungen der GFK von 1951 sowie das „Gesetz zur Ein- und Ausreise, Aufenthalt, Beschäftigung, Abschiebung von Ausländern und zum Anerkennungsverfahren für ausländische Flüchtlinge“ vom 15.10.1991.²¹⁶ Mit dieser relativ neuen gesetzlichen Regelung wurde deutlich, daß sich Griechenlands Selbstverständnis inzwischen gewandelt hat: Ging man früher davon aus, als reines Durchreiseland für Flüchtlinge zu fungieren, so hat man heute aufenthaltsrechtliche Maßnahmen, Regelungen über Abschiebung und Familienzusammenführung geschaffen, die darauf hindeuten, daß Griechenland seinen Status als neues Aufnahmeland erkannt und akzeptiert hat.

Einreise und Einreiseverweigerung

Die Einreise wird Asylsuchenden gewährt, wenn sie direkt aus einem Verfolgerstaat an die griechische Grenze gelangen. Flüchtlingen aus als sicher bewerteten Herkunfts- oder Drittstaaten kann die Einreise verwehrt werden, ebenso wie Flüchtlingen, die bereits in einem anderen Staat eine Anerkennung erhalten haben. Der Transit in ein sicheres Drittland wird in jedem Fall gewährt. Seit 1991 kann auch das Fehlen gültiger Personaldokumente oder Visa zur Einreiseverweigerung führen. Gegen eine Einreiseverweigerung ist kein Rechtsmittel möglich.

Verfahren

Bisher liegen kaum gerichtliche Entscheidungen über die Anerkennung oder Ablehnung von Asylbewerbern vor. In 1993 aufgestellten Richtlinien ist festgelegt, daß ein Asylantrag direkt an der Grenzstelle oder - wenn die Einreise illegal erfolgte - bei der naheliegendsten öffentlichen Behörde gestellt werden muß. Bei Aufnahme des Asylverfahrens erfolgt die Anspruchsprüfung auf Empfehlung einer Kommission beim Generalsekretariat des Ministeriums für öffentliche Ordnung.

Während des laufenden Verfahrens haben Asylbewerber ein Aufenthaltsrecht, sind in Aufnahmezentren untergebracht und erhalten geringfügige staatliche Unterstützung. Benötigen sie soziale Hilfe, so können sie diese nur durch den UNHCR oder zwei nicht-staatliche Organisationen, den Griechischen Flüchtlingsrat und eine Sozialarbeitsstiftung (Social Work Foundation) erhalten. Während des laufenden Verfahrens ist eine Erwerbstätigkeit verboten.

²¹⁵

Stand 1995

Ablehnung und Abschiebung

Wird die Aufnahme des Asylverfahrens von der zuständigen Behörde oder an der Grenzstelle abgelehnt, so ist eine Beschwerde mit aufschiebender Wirkung beim Minister für öffentliche Ordnung möglich. Dieser entscheidet innerhalb von fünf Tagen über den Widerspruch, bei einer weiteren Ablehnung ist nur noch eine Beschwerde beim Staatsrat möglich.

Erfolgt nach einer abschließenden Überprüfung eines Asylantrags eine ablehnende Entscheidung, so kann der Antragsteller Widerspruch bei der Beschwerdekommision des Ministeriums für öffentliche Ordnung einlegen, die innerhalb von sechzig Tagen darüber entscheidet. Selbst bei einem endgültigen Negativbescheid erhält der Flüchtling einen speziellen Ausweis, der ihm zwar keinerlei soziale oder andere Rechte einräumt, mit dem er sich aber für weitere sechs Monate in Griechenland aufhalten darf und der verlängert werden kann.

Verfassungsrechtlich verboten ist die Abschiebung von „Kämpfern für die Freiheit“.²¹⁷

Humanitäres Aufenthaltsrecht

Über die Duldung aus humanitären Gründen gibt es keine gesonderten Rechtstexte. Sie wird aufgrund der Entscheidung politischer Instanzen gewährt und häufig dann, wenn die Aussicht besteht, in absehbarer Zeit ein anderes sicheres Aufnahmeland für den Flüchtling zu finden.

Ferner werden Flüchtlinge unter dem Mandat des UNHCR akzeptiert, die aber allein durch die Anerkennung des UNHCR nicht vor Abschiebung geschützt sind.

Anerkannte Flüchtlinge und Mandatsflüchtlinge können eine Arbeitserlaubnis erhalten, die nur für einen speziellen Arbeitsplatz bei einem bestimmten Arbeitgeber Gültigkeit hat.

Bewertung:

Konnte man vor Beginn der neunziger Jahre noch von einem liberalen Asylrecht sprechen, so zeichnet sich seit dem Asylgesetz von 1991 auch in Griechenland eine neue Linie ab, was im Rahmen der europäischen Integration und Griechenlands Beitritt zum Schengener Abkommen - für das es von den anderen Staaten zunächst nicht einmal einen Beobachterstatus erhalten hatte - auch zu erwarten war. Auch die massenhaften Deportationen illegaler albanischer Flüchtlinge zeigten eine neue härtere Haltung: So wurden bspw. Ende 1991 täglich bis zu 1.500 Einwanderer von an der Grenze stationierten griechischen Soldaten aufgegriffen und zurückgewiesen.²¹⁸

²¹⁶ Vor 1989 gab es keinen formalen Status zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge.

²¹⁷ Peter Schoenemann, Das Asylrecht in europäischen Staaten, in: Heinelt [1994], S. 64 ff., hier S. 70.

²¹⁸ Vgl. FR, 24.12.1991.

Asyl in Italien²¹⁹

Grundlagen

Das Asylrecht ist in Art.10 Abs.3 der italienischer Verfassung vom 27.12.1947 verankert: „Ausländern, denen im eigenen Land die tatsächliche Ausübung der in der italienischen Verfassung gewährleisteten demokratischen Freiheit verwehrt ist, genießen im Gebiet der Republik Asylrecht nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen.“

Grundlage der Asylanerkennung ist außerdem auch in Italien die GFK-Definition, die Eingang in die nationalen Asylregelungen im 1990 verabschiedeten Ausländergesetz gefunden hat. Italien hob erst 1990 per Gesetz den geographischen Vorbehalt auf, unter dem es die GFK unterzeichnet hatte. Der geographische Vorbehalt hatte die Pflicht zur Aufnahme von politisch Verfolgten auf Personen aus osteuropäischen Herkunftstaaten beschränkt. Vor Aufhebung des Vorbehalts befanden sich nur einige tausend nach der GFK anerkannte Flüchtlinge im Land. Italiens Selbstverständnis bis zu diesem Zeitpunkt hatte auf der Annahme beruht, man sei ein Transitland für Flüchtlinge, nicht aber dauerhafter Aufnahmestaat.

Verfahren

In Italien wurde bis 1990 zwischen europäischen und nichteuropäischen Flüchtlingen unterschieden, letztere wurden nur unter Mandat des UNHCR aufgenommen, bis ein anderes Aufnahmeland gefunden war. Seit den allgemeinen ausländerrechtlichen Umstrukturierungen im Jahre 1990 gibt es ein einheitliches Verfahren: Der Asylantrag muß an der Grenze bei einer Polizeidienststelle gestellt werden, die ihn an eine für das Verfahren zuständige Kommission weiterleitet (Commission Central di Riconoscimento). Diese Kommission wird auf Vorschlag des Innen- und des Außenministers ernannt und erarbeitet innerhalb einer Frist von fünfzehn Tagen den erstinstanzlichen Bescheid über den Antrag. Das gesamte Verfahren soll nicht mehr als fünfundvierzig Tage in Anspruch nehmen, in der Praxis ist diese Frist aber meist nicht einzuhalten. Der endgültige Flüchtlingsstatus wird unter beratender Funktion des UNHCR von der 1990 eingerichteten Kommission zur Bestimmung des Flüchtlingsstatus (Central per la Determinazione dello Status di Rifugiato) erteilt.

Während des laufenden Verfahrens besteht ein Arbeitsverbot für den Antragsteller, er hat jedoch bis zur Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung für die vorgesehene Verfahrensdauer von maximal fünfundvierzig Tagen ein Recht auf eine Unterstützung in Höhe von 25.000 Lire pro Tag, sofern er nicht über ausreichende eigene Mittel verfügt.²²⁰ Das Recht auf diese Sozialhilfe wurde erst im Juli 1990 durch einen Beschluß des Innenminis-

²¹⁹

Stand 1995

teriums eingeführt. Ebenfalls seit 1990 sind die Regionen für die Versorgung von Flüchtlingen verantwortlich.

Asylbewerber haben keinen Zugang zum allgemeinen Gesundheitssystem, sondern dürfen medizinische Hilfe nur in Notfällen in Anspruch nehmen.

Anerkennung

Asylberechtigte erhalten eine zunächst auf zwei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis, die danach unbefristet verlängert werden kann, und dürfen erwerbstätig werden.

Für anerkannte Flüchtlinge besteht kein Recht auf staatliche finanzielle Beihilfe, was allerdings nicht erstaunlich ist, denn Italien verfügt neben einer Altersversorgung kaum über weitere wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen.

Ablehnung und Abschiebung

Bei einer Ablehnung der Asylgewährung kann der Flüchtling innerhalb von dreißig Tagen Beschwerde beim örtlichen Verwaltungsgericht einlegen, das allerdings nur noch die Einhaltung aller formaljuristischen Grundsätze beim Asylverfahren überprüft, nicht aber die inhaltliche Entscheidung. Nach einer endgültigen Ablehnung erfolgt die Abschiebung entweder in das Herkunftsland, oder - wenn dies nicht möglich ist - in das Land, aus dem die Einreise nach Italien erfolgte.

Humanitäres Aufenthaltsrecht

Es gibt in Italien keine förmliche Zuerkennung eines De-facto-Status. Eine Grundlage für die Aufnahme aus humanitären Gründen wurde im Dekret vom 15.05.1990²²¹ geschaffen: Es sieht vor, daß Personen, die die Voraussetzungen einer Asylzuerkennung nach der GFK nicht erfüllen, aus anderen Gründen eine außergewöhnliche Aufenthaltsgenehmigung, die „permesso di soggiorno ad altro titolo“ erhalten können. Voraussetzung dafür ist aber seit einer Verfügung des Innenministers vom 28.08.1991 in der Regel, daß kein Asylantrag voranging. Dieses Aufenthaltsrecht wurde stets durch den Innenminister verfügt. Per Dekret vom 20.12.1991 wurden dann die jeweils zuständigen Behörden selbst dazu ermächtigt, im Rahmen ihres Ermessens eine temporäre Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen zu gewähren. Eine Eingrenzung des weitgefaßten Ermessens der Behörden findet lediglich durch das Refoulement-Verbot der GFK statt.²²²

Flüchtlinge mit humanitärem Aufenthaltsstatus erhalten ein befristetes Aufenthaltsrecht und dürfen sich auf dem Arbeitsmarkt für unselbständige Tätigkeiten zur Verfügung stel-

²²⁰ Guido Bolaffi, Italien, in: Heinelt [1994], S. 272 ff., hier S. 277.

²²¹ Dekret Nr. 136 vom 15.05.1990.

²²² GFK in Ausgestaltung durch Art.7 des Gesetzes Nr. 39 vom 28.02.1990; vgl. Kay Hailbronner, Die rechtliche Stellung der De-facto-Flüchtlinge ... , in: Heinelt [1994], S. 80 ff., hier S. 95.

len. In begrenztem Umfang sind ihnen auch unselbständige Erwerbstätigkeiten in Industrie und Handwerk gestattet.

Bei einer Ablehnung der Erteilung des Flüchtlingsstatus aus humanitären Gründen ist kein Rechtsmittel möglich, die Entscheidung ist endgültig.

Eine Sondergruppe sind albanische Flüchtlinge, deren Massenflucht den italienischen Behörden erhebliche Probleme bereitet. 1990 und zu Beginn des Jahres 1991 erhielt noch ein erheblicher Teil der insgesamt 24.000 albanischen Flüchtlinge, die nach Italien kamen, einen Aufenthaltsstatus. Eine Gruppe bestand aus abgelehnten Asylbewerbern, denen ein Aufenthaltsrecht zugestanden wurde, sofern sie sich für eine Arbeitsstelle registrieren ließen. Andere, die keinen Asylantrag gestellt hatten, erhielten ein auf ein Jahr befristetes außerordentliches Aufenthaltsrecht zum Zweck einer Erwerbstätigkeit, wieder andere eine vorläufige Aufenthaltsgenehmigung für Italien als Durchreiseland. Albanische Angestellte der Botschaft ihres Heimatlandes in Italien bekamen aufgrund einer Gruppenentscheidung den Status der „prima facie“-Flüchtlinge, sofern sie einen Asylantrag gestellt hatten.

Als die Zahl der albanischen Flüchtlinge weiter anstieg, folgten - neben den dramatischen Massenabschiebungen an der italienischen Grenze, die in den Medien Aufsehen erregten - restriktivere Maßnahmen. Die Aufenthaltsgenehmigungen von Albanern in Italien wurden nur noch verlängert, wenn die betroffene Person eine Wohnung und einen Arbeitsplatz nachweisen konnte. 1991 eskalierte die Situation: Italienische Kriegsschiffe fingen albanische Bootsflüchtlinge bereits vor der italienischen Grenze ab, ca. 18.000 albanische Flüchtlinge wurden als „Wirtschaftsflüchtlinge“ zwangsdeportiert. Diese Maßnahmen wurden von internationalen Flüchtlingsorganisationen einschließlich des UNHCR massiv kritisiert.

Bewertung:

Insgesamt ist ein Rückgang der Asylanträge, vor allem aber der Anerkennungsquote in Italien zu beobachten. Dieser Rückgang liegt zum einen in den politischen Entwicklungen innerhalb einiger Hauptherkunftsländer begründet: So werden seit dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Osteuropa Flüchtlinge aus den Reformstaaten kaum noch als asylberechtigt anerkannt. Auch in Somalia, aus dem ebenfalls viele Asylbewerber nach Italien kamen, zeichnet sich mittlerweile - zumindest nach Ansicht der europäischen Regierungen - allmählich eine Verbesserung der politischen Situation ab. Zum anderen wird es aber Flüchtlingen auch zunehmend unmöglich, bspw. illegal nach Italien einzureisen und dann einen Asylantrag zu stellen, denn die Grenzen zu den Nachbarstaaten werden mittlerweile streng überwacht.

Asyl in Portugal²²³

Grundlagen

Die portugiesische Verfassung vom 25.04.1976 gewährt in Art.33 Abs.5 „das Asylrecht Ausländern und Staatenlosen, die wegen ihrer Tätigkeit für die Demokratie, für die soziale und nationale Befreiung, für den Frieden unter den Völkern oder für die Freiheit und Rechte des einzelnen verfolgt werden.“ Ferner gelten die Flüchtlingsdefinitionen der GFK von 1951. Weitere Grundlage der Schutzgewährung ist das Gesetz N° 38/80 vom 01.08.1980 über das Asylrecht und die Rechtsstellung der Flüchtlinge, mit dem die Möglichkeit festgeschrieben wurde, auch Flüchtlinge, die nicht die Anforderungen der GFK erfüllen, aus humanitären Gründen aufzunehmen. Neuere Regelungen ergeben sich aus dem Asylgesetz, das im August 1993 in Kraft trat.

Einreise und Einreiseverweigerung

Die Einreise kann verweigert werden, wenn die Grenzbehörden die Asylantragsgründe für unbeachtlich oder unzureichend halten oder wenn der Flüchtling aus einem anderen Land ausgewiesen wurde und deshalb die Einreise nach Portugal beantragt.

Verfahren

Der Asylantrag muß innerhalb von acht Tagen nach der Einreise bei einer Ausländerdienststelle gestellt werden. Er wird dann an die Flüchtlingsabteilung der Fremdenbehörde weitergeleitet, die innerhalb von dreißig Tagen über die Zulassung des Verfahrens entscheidet. Bei einer Aufnahme des Verfahrens erhält der Asylbewerber eine Aufenthaltserlaubnis. Der Antrag wird dann von der Nationalen Flüchtlingskommission überprüft, die dem Innenministerium innerhalb von fünfzehn Tagen eine Empfehlung zuleitet. Das Innenministerium trifft binnen acht Tagen die endgültige Entscheidung, soll jedoch zuvor einen Vertreter des UNHCR zur Beratung hinzuziehen.

Während des Verfahrens werden Asylbewerber in Aufnahmezentren untergebracht oder erhalten Wohnkostenzuschüsse bei individueller Unterkunft. Der Zugang zum Gesundheitssystem ist nicht gegeben. Eine Arbeitsaufnahme ist nicht gestattet.

Anerkannte Flüchtlinge erhalten keine staatlichen Beihilfen und müssen selbst für eine Unterkunft sorgen, was aufgrund der Wohnungsknappheit in Portugal sehr schwierig ist. Sie sind zur Arbeitsaufnahme berechtigt und bedürfen keiner Arbeitserlaubnis. In finanziellen Härtefällen kann der UNHCR Unterstützung gewähren.

Ablehnung

Gegen eine ablehnende Entscheidung kann innerhalb von zwanzig Tagen Widerspruch beim Obersten Verwaltungsgericht eingelegt werden. Andere Rechtsbehelfe, wie bspw. ein behördeninternes Rekursverfahren, sind nicht vorgesehen.

Humanitäres Aufenthaltsrecht

Nach dem Gesetz von 1980 können Flüchtlinge, die nicht in den Schutzbereich der GFK fallen, aus humanitären Gründen aufgenommen werden, wenn es sich um Personen handelt, „... die in ihr Herkunftsland oder das Land ihres gewöhnlichen Aufenthaltes nicht zurückkehren wollen, weil dort aufgrund bewaffneter Konflikte und systematischer Menschenrechtsverletzungen Unsicherheit herrscht.“²²⁴ Es existiert also ein formalisiertes Statut für De-facto-Flüchtlinge, das es im EU-Gebiet außer in Portugal nur noch in Dänemark gibt. In der praktischen Umsetzung hat dieses Statut bisher nur geringe Bedeutung, allerdings wurden in den vergangenen Jahren vorübergehende Aufenthaltsgenehmigungen aus humanitären Gründen erteilt, vorwiegend für Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien.

²²⁴ Manfred Degen, Probleme eines besonderen humanitären Schutzes für De-facto-Flüchtlinge, in: Heinelt [1994], S. 107 ff., hier S. 113.

Asyl in Spanien²²⁵

Grundlagen

Für die Erteilung von Asyl gelten die Regelungen der GFK, die Spanien 1978 unterzeichnete, sowie ergänzend das Gesetz über das Asylrecht und den Status der Flüchtlinge vom 26.03.1984, aus dem sich jedoch kein Rechtsanspruch auf eine Antragsüberprüfung ableiten lässt. In den Regelungen wird zwischen einer Flüchtlingsanerkennung, die einen gerichtlich überprüfbaren Rechtsakt darstellt und das Recht auf Daueraufenthalt mit sich bringt, und der Asylgewährung differenziert, die eine allein staatliche souveräne Entscheidung ohne Überprüfungsmöglichkeit ist und nur zu einem vorübergehenden Aufenthalt berechtigt.²²⁶

Einreise und Einreiseverweigerung

Die Einreise eines Flüchtlings kann bei einem vorliegenden individuellen Einreiseverbot verweigert werden oder wenn sie aus einem als sicher geltendem Land erfolgt. Gegen die Einreiseverweigerung gibt es lediglich die Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Beschwerde, die allerdings nicht zur Vollzugsaussetzung führt.

Ferner gibt es auch in Spaniens Flughäfen sogenannte „Internationale Zonen“, aus denen Asylbewerber unverzüglich zurückgewiesen werden können, ohne die Möglichkeit, rechtlichen Schutz in Anspruch zu nehmen.

Verfahren

Seit 1992 müssen Asylanträge beim Büro für das Asyl und Flüchtlinge (Oficina Unica de Asilo y Refugio) gestellt werden und werden dort zunächst entweder als begründet, offensichtlich unbegründet oder zweifelhaft klassifiziert, um das Verfahren zu beschleunigen. Wird das normale Verfahren eröffnet, so erhält der Flüchtling ein vorläufiges Aufenthaltsrecht für die Dauer des Asylverfahrens, für das ein Zeitraum von drei bis sechs Monaten vorgesehen ist. Zunächst erfolgt eine Begutachtung der Antragsgründe durch eine interministerielle Kommission unter Beteiligung eines Vertreters des UNHCR, die ihren Entscheidungsvorschlag an das Innenministerium weiterleitet. Kommt das Ministerium zu einem abweichenden Ergebnis, so ist die Regierung für die Entscheidung zuständig.

Bereits im Asylgesetz von 1984 ist ein verkürztes Verfahren mit einer Höchstdauer von fünfzehn Tagen für unzulässige Asylanträge vorgesehen. Als unzulässig kann sich ein Antrag herausstellen, wenn bspw. über einen parallelen Asylantrag in einem anderen Land noch nicht entschieden oder er dort bereits abgelehnt wurde.

²²⁵Stand 1995

²²⁶Zur Bewertung: „Die Asylgewährung wird somit als nicht überprüfbarer Gnadenakt in Ausübung staatlicher Souveränität verstanden.“ Kay Hailbronner, Die rechtliche Stellung der De-facto-Flüchtlinge in den EG-Mitgliedstaaten, in: Heinelt

Während des laufenden Verfahrens erfolgt die Unterbringung der Antragsteller i.d.R. in Aufnahmezentren, die vom Roten Kreuz betreut werden, und in denen eine umfangreiche (auch medizinische) Versorgung gegeben ist. Wohnt der Asylsuchende in einer anderen Unterkunft, so erhält er finanzielle und anderweitige Unterstützung durch das Rote Kreuz. Während des Verfahrens ist keine Erwerbstätigkeit gestattet.

Anerkannte Flüchtlinge erhalten die übliche integrierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, benötigen zur Erteilung jedoch den Arbeitsvertrag eines bestimmten Arbeitgebers.

Ablehnung und Abschiebung

Gegen die Verweigerung der Anerkennung als Flüchtling im Sinne der GFK ist eine verwaltungsgerichtliche Beschwerde ohne aufschiebende Wirkung möglich, die auch in einem Eilverfahren behandelt werden kann. Gegen die Ablehnung des Asylstatus kann lediglich ein Rechtsbehelf beim Ministerrat eingelegt werden, der dann eine abschließende Entscheidung trifft.

Humanitäres Aufenthaltsrecht

Eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis kann erteilt werden, es bestehen jedoch keine konkreten rechtlichen Regelungen über die dafür zu erfüllenden Voraussetzungen. Als außergewöhnlicher Duldungsgrund wird häufig eine Bürgerkriegssituation im Herkunftsland anerkannt oder Gründe, die in der Person des Asylbewerbers liegen, wie bspw. enge familiäre Bindungen in Spanien oder Hilfsbedürftigkeit aufgrund von Alter oder Krankheit.

Bewertung

Positiv zu vermerken ist die Einbindung des UNHCR in den Entscheidungsablauf, der allerdings nur eine beratende Funktion hat. Das Widerspruchsrecht gegen eine ablehnende Entscheidung scheint zu gering - zum einen ist lediglich ein Einspruch möglich, zum anderen wird dadurch noch nicht einmal eine Aufschiebung der Ausweisung erwirkt. Auch die Eilverfahren scheinen nicht geeignet, einen angemessenen Schutz für Flüchtlinge zu gewährleisten. Insgesamt weicht die Asylpolitik nicht besonders von den in der EU üblichen Konzepten ab. Eine Besonderheit liegt darin, daß ein Bürgerkrieg im Herkunftsland oder die Hilfsbedürftigkeit eines Flüchtlings zu einer Aufnahme aus humanitären Gründen führen können. Jedoch müßten für solche De-facto-Flüchtlinge konkrete gesetzliche Regelungen geschaffen werden, um ihnen mehr Rechtssicherheit zu gewährleisten. Es bleibt zu hoffen, daß Spanien den Schutz für De-facto-Flüchtlinge im Zuge der europäischen Harmonisierungsbestrebungen im Asylrecht nicht einschränkt.

Migration und Asyl in Dänemark²²⁷

Migration

Dänemark hatte bisher nur eine geringe Einwanderungsbewegung von Migranten vorwiegend aus der Türkei und Pakistan zu verzeichnen. 1990 betrug der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung 3,9 %. Grundlage der Ausländerpolitik ist ein Gesetz von 1986. Einwanderer haben ein kommunales Wahlrecht.

Asyl

Grundlagen

In Dänemark besteht ein einfachgesetzliches Recht auf Asyl. Die Anerkennung erfolgt auf Grundlage der GFK, auf die eine Berufung innerstaatlich allerdings nicht möglich ist. Die Verfahrensgrundsätze finden sich im Aliens Act vom 08.06.1983 mit Abänderungen von 1985 und 1986. In §7 Abs.1 stehen die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling im Sinne der GFK, in §7 Abs.2 die Regelungen über De-facto-Flüchtlinge.

Einreise und Einreiseverweigerung

Wenn der Antragsteller aus einem sicheren Drittstaat oder Herkunftsland oder aber ohne gültige Papiere einreisen will, so kann ihm dies seit einem Änderungsgesetz von 1986 verweigert werden. Eine Beschwerde gegen die Zurückweisung beim Justizminister ist möglich, hat aber keine aufschiebende Wirkung. Auch gegen die Ablehnung der Beschwerde ist gerichtlicher Rechtsschutz möglich, der jedoch ebenfalls keine aufschiebende Wirkung entfaltet. Der Asylantrag kann nur bei den dänischen Auslandsvertretungen weiterverfolgt werden.

Bei dem Verdacht auf einen Zurückweisungsgrund hat die Grenzpolizei das Recht, den Asylbewerber in Verwahrung zu nehmen. Es gilt das Refoulement-Verbot der GFK, über dessen Anwendung die Ausländerbehörde entscheidet.

Seit 1986 können Sanktionen wie eine Rückbeförderungspflicht oder Geldstrafen gegen Beförderungsunternehmen verhängt werden, wenn sie Passagiere ohne gültige Papiere nach Dänemark bringen.

Verfahren

Ein Asylantrag wird bei der Grenzpolizei gestellt, die bereits die Zulässigkeit (siehe Einreiseverweigerung aus sicherem Drittstaat) prüfen kann und die erste Anhörung durchführt. Die Asylentscheidung trifft das Directorate for Aliens (Ausländerdirektorat) auf Grundlage der ersten polizeilichen Vernehmung.

In der Regel wird nur dann Asyl erteilt, wenn der Flüchtling - bspw. durch bereits im Land lebende Angehörige - in einer engen Beziehung zu Dänemark steht. Auch muß Dänemark das naheliegendste Zufluchtsland sein.

Bei offensichtlich unbegründeten Anträgen ist ein verkürztes Asylverfahren durch die Ausländerbehörde möglich. Allerdings muß hier zunächst der Dänische Flüchtlingsrat (eine regierungsunabhängige Organisation) eine eigene Anhörung des Asylbewerbers durchführen. Erst wenn der Flüchtlingsrat in seiner beratenden Stellungnahme auch zu der Entscheidung der offensichtlichen Unbegründetheit des Antrags gelangt, darf der Flüchtling zurückgewiesen werden. In diesem Fall wird kein weiteres Rechtsmittel gewährt.

Während des laufenden Verfahrens erhalten Asylbewerber eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis. Sie werden in Sammelunterkünften untergebracht und dürfen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, erhalten aber staatliche Beihilfen.

Flüchtlingsbegriffe: De-facto- und Konventionsflüchtlinge

Dänemark hat als einziges europäisches Land noch den förmlichen „De-facto-Status“ für Flüchtlinge, die nicht nach der GFK anerkannt werden, aus unterschiedlichen Gründen aber auch nicht abgeschoben werden können. Aus §7 Abs.2 des Ausländergesetzes ergibt sich die Anwendung des De-facto-Status, wenn der Anwendungsbereich der GFK nicht eindeutig erfüllt ist, eine Rückkehr in das Herkunftsland für den Flüchtling aber unzumutbar bzw. der Schutz in Dänemark für ihn notwendig erforderlich ist. Dies ist zum Beispiel dann gegeben, wenn einem Flüchtling wegen seiner Flucht, wegen Homosexualität oder anderer Gründe, die in seiner Person liegen, im Herkunftsland Strafen drohen. Der §7 Abs.2 erkennt also auch nichtstaatliche Verfolgungsgründe an. Ausgeschlossen werden hingegen Gründe wie Familienfehden oder Armut, selbst wenn sie lebensbedrohlich sein können. Erforderlich ist die individuelle Bedrohung des Antragstellers. Bei Bürgerkriegszuständen, Rivalitäten zwischen verschiedenen religiösen Gruppen oder inneren Unruhen im Herkunftsland wird meist nur eine humanitäre Duldung, nicht aber der De-facto-Status erteilt. Über die Erteilung entscheidet das Directorate for Aliens. Die Behörden gewähren auch dann den De-facto-Status, wenn sie unsicher über den Ausschluß der Anerkennungsgründe der GFK sind.

Anerkennung

Konventions- und De-facto-Flüchtlinge erhalten zunächst eine auf fünf Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis, die dann in eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis umgewandelt werden kann, sowie eine Arbeitserlaubnis. Sie haben das Recht auf Familienzusammenführung, das sowohl die Ehepartner und minderjährige Kinder als auch Eltern im Alter

über 60 Jahren einschließt, sofern die Übernahme der Lebenshaltungskosten gesichert ist.

Beide Anerkennungsformen gewähren Zugang zu staatlichen Wohnungsbeschaffungshilfen, der Hilfe bei der Arbeitssuche und den Zugang zu staatlicher Ausbildung.

Alle Asylberechtigten können an einem achtzehnmonatigen Integrationsprogramm teilnehmen, welches zum Beispiel Sprachtraining und anderweitige Hilfen zur Eingewöhnung in die neue Gesellschaft beinhaltet.

Ablehnung und Abschiebung

Gegen eine Ablehnung des Asylantrags sind immer aufschiebend wirkende Rechtsmittel möglich: Der Flüchtling kann zunächst eine Beschwerde beim Refugee Board einlegen. Hierbei handelt es sich um einen unabhängigen Ausschuß, dem unter Vorsitz eines Richters weitere sechs Personen angehören: drei von der Regierung ernannte Personen (Vertreter des Außen- und Sozialministeriums), ein Vertreter der Rechtsanwaltskammer sowie zwei vom Flüchtlingsrat nominierte Vertreter.²²⁸ Es erfolgt ein gerichtsähnliches Verfahren, bei dem dem Flüchtling ein Rechtsbeistand zur Seite gestellt wird. Ergeht auch hier eine ablehnende Entscheidung, so kann als letzte Instanz eine Beschwerde beim Justizministerium eingelegt werden. Bei einem endgültigen Negativbescheid ergeht gleichzeitig auch die Ausweisungsverfügung, gegen die kein Rechtsmittel mehr möglich ist.

Seit einer Neuregelung ist auch für Abschiebungsanordnungen die Ausländerbehörde (das Directorate for Aliens) zuständig.

Aus rechtlichen Gründen geschieht es immer wieder, daß Asylbewerber, denen die Einreise verweigert oder deren Gesuch ablehnend beschieden wurde, trotzdem nicht unverzüglich abgeschoben werden können. Diese Personen werden dann in der Regel von der Grenzbehörde festgehalten oder in Asylzentren untergebracht, bis die Abschiebung vollzogen werden kann. Diese Flüchtlinge haben keinerlei sozialen Rechte.

Humanitäres Aufenthaltsrecht

Statt des formalisierten De-facto-Status kann eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis gewährt werden. Dies ist für abgelehnte Asylsuchende die letzte Möglichkeit, einen legalen Aufenthaltsstatus zu erreichen. Bei diesem Status haben die Behörden einen relativ großen Ermessensspielraum. In der Regel werden Flüchtlinge dann aus humanitären Gründen aufgenommen, wenn sie bspw. aus Bürgerkriegsgebieten kommen oder schwer erkrankt sind und keine angemessene Behandlung in ihrem Herkunftsstaat möglich scheint.

²²⁸ Hier bezweifelt zum Beispiel Schoenemann [1994] die Unabhängigkeit einer solchen Institution: Schließlich sind die Regierungsvertreter als Gruppe in der Mehrzahl; vgl. Peter Schoenemann, Das Asylrecht in europäischen Staaten, in: Heinelt [1994], S. 64 ff., hier S. 75.

Eine Entscheidung gegen die Gewährung der humanitären Aufenthaltserlaubnis hat der Justizminister zu treffen, aber auch er hat hier einen weiten Ermessensspielraum, und es handelt sich dann um eine Entscheidung, die in der Regel nicht gerichtlich überprüfbar ist. Anerkannte humanitäre Flüchtlinge erhalten eine Aufenthaltserlaubnis für zunächst sechs Monate, die um weitere sechs Monate verlängerbar ist. Sollten die Gewährungsgründe danach immer noch gegeben sein, so wird die vorläufige in eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis umgewandelt. Dann erst haben die Flüchtlinge ein Recht auf Arbeit, auf soziale Fürsorge, auf die Teilnahme an den staatlich finanzierten Integrationsprogrammen des Danish Refugee Council (u.a. Sprachunterricht) und nach zwei weiteren Jahren das Recht auf Familienzusammenführung.

Bewertung:

Bemerkenswert ist die Vielzahl der unterschiedlichen Formen einer Aufenthaltsgewährung für Flüchtlinge. Sie scheint sicherzustellen, daß den vielfältigen Fluchtgründen Rechnung getragen werden kann. So wurde 1990 deutlich mehr als 50 % der Bewerber der Flüchtlingsstatus im Sinne der GFK oder aus anderen Gründen im innerstaatlichen Recht gewährt. Allerdings ist die Rechtssicherheit für Schutzsuchende nur gering, da ein großer Ermessensspielraum der Behörden gegeben ist. Zu bemängeln ist die Drittstaatenregelung, die beinhaltet, daß nach der Zurückweisung an der Grenze der Asylantrag vom Ausland aus gestellt werden muß, denn politisch Verfolgte begeben sich in ihren Herkunftsländern oft in Haft-, Folter- oder gar Todesgefahr, wenn sie beim Aufsuchen fremder Botschaften beobachtet werden. So betrug die Zahl der bei dänischen Botschaften weiterverfolgten oder auch neu gestellten Asylanträge innerhalb der letzten Jahre lediglich einige Tausend.

Positiv zu bewerten ist die Beteiligung eines nichtstaatlichen Gremiums, des Flüchtlingsrates, an beschleunigten Entscheidungsverfahren.

Asyl in Finnland²²⁹

Da Finnland als Aufnahmestaat für Migranten und Flüchtlinge nur eine geringfügige Rolle spielt, seien hier nur einige wesentliche Aspekte des Asylrechts genannt.

Finnland nimmt im Rahmen völkerrechtlicher Abkommen jährlich ca. 500 Personen aus Flüchtlingslagern in aller Welt auf, in erster Linie behinderte und andere besonders gefährdete Menschen. Diese Gruppe erhält automatisch ein Bleiberecht.

Andere Asylbewerber müssen zunächst bei der Polizei vorstellig werden, die neben der Ausländerbehörde für die Bearbeitung der Asylanträge zuständig ist. Es finden Einzelfalluntersuchungen in einem komplizierten Verfahren statt. Ein Bleiberecht für die Dauer des Verfahrens wird nicht automatisch gewährt, sondern muß gesondert beantragt werden.

Die Unterbringung der Asylsuchenden während des Verfahrens erfolgt in Aufnahmezentren, die vom Roten Kreuz betreut werden. Es gilt ein Arbeitsverbot. Ein Asylverfahren dauert im Durchschnitt acht Monate, zum Teil auch länger.

Seit März 1991 gelten neue Gesetze. Unter anderem wurde ein Ausschuß zur erneuten Überprüfung erstmalig abgelehnter Anträge eingerichtet. Ergeht ein ablehnender Bescheid, so kann sich der Asylsuchende an einen unabhängigen Beschwerderat wenden.

Für anerkannte Asylberechtigte wurden Sonderprogramme zur Integration erstellt.

Migration und Asyl in Irland²³⁰

Migrationsentwicklung und - politik

Irland ist nach wie vor eher ein typisches Auswanderungs- als ein Einwanderungsland. Es hat nicht zuletzt aufgrund seiner peripheren Lage und der schwierigen ökonomischen Situation eine hohe Emigrationsrate vor allem nach Großbritannien. Aufgrund seines wirtschaftlichen Rückstands und der geographischen Lage steht nicht zu erwarten, daß sich Irland größeren Flüchtlingsströmen oder Einwanderungsbewegungen gegenübersehen wird, auf die es mit einer speziellen Politik reagieren müßte. Im Zuge der EU-Harmonisierung hat es sich allerdings den bisherigen Entwicklungstendenzen in der Gemeinschaft angeschlossen.

Ausländerpolitik und -recht

Zwischen Irland und Großbritannien bestehen Sonderregelungen, die den Bürgern des jeweiligen anderen Staates die gleichen Rechte zugestehen wie den Bürgern des eigenen Staates, einschließlich des Wahlrechts.

Ansonsten finden die Regelungen des Ausländergesetzes von 1935 Anwendung.

Niedergelassene Ausländer haben ein kommunales Wahlrecht.²³¹

Asyl

Für die Asylgewährung in Irland existieren nur wenige spezielle asylrechtliche Vorschriften. Es gilt die Flüchtlingsdefinition der GFK von 1951, aber es ist kein förmliches Asylanerkennungsverfahren vorgesehen. Als Richtlinie gilt der Inhalt einer Vereinbarung, die das Justizministerium 1985 dem UNHCR zukommen ließ.

Flüchtlinge, die über keine gültigen Reisepapiere verfügten, konnten auf Grundlage des Ausländergesetzes von 1935 abgeschoben werden, bis diese Praxis 1993 nach Protesten von Amnesty International abgeschafft wurde.

Das Verfahren wird jeweils im Einzelfall durch ein Gericht auf Grundlage der o.g. Richtlinien durchgeführt. Erst seit 1993 besteht die Möglichkeit, gegen eine Ablehnung Widerspruch bei einer im November 1993 eingerichteten Beschwerdebehörde einzulegen.

Asylbewerber ohne eigenes Einkommen dürfen nicht arbeiten, können aber staatliche Unterstützung beanspruchen.

Anerkannte Asylbewerber erhalten die gleichen Rechte wie irische Staatsbürger, benötigen aber eine Arbeitserlaubnis, die nur erteilt wird, wenn kein irischer oder EU-Bürger für den konkreten Arbeitsplatz gefunden werden konnte.

²³⁰

Stand 1995

Humanitäres Aufenthaltsrecht

Auch für die Aufnahme von Flüchtlingen aus humanitären Gründen liegen in Irland keine Rechtstexte vor, sondern für solche Ausnahmefälle erfolgen Sonderentscheidungen der zuständigen politischen Instanzen. Die Aufnahme von Kontingentflüchtlingen ist möglich, so wurden bspw. Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgenommen. Neuere Entscheidungen gestehen ihnen allerdings nicht mehr automatisch mit der Aufnahme einen Flüchtlingsstatus zu, sondern lediglich ein temporäres Aufenthaltsrecht. Sie haben aber die gleichen Rechte wie anerkannte Flüchtlinge auf Arbeit und Sozialleistungen.

²³¹ Siegfried Magiera, Politische Rechte im Europa der Bürger, in Zuleeg [1987], S. 123 ff., hier S. 126.

Migration und Asyl in Luxemburg²³²

Luxemburg ist als Migrationsland eher unbedeutend. Es finden weder beachtliche Einwanderungs- noch Auswanderungsbewegungen statt.

Ausländerpolitik und -recht

EU-Angehörige genießen Freizügigkeit. Eine Visapflicht gilt lediglich für bestimmte Personengruppen. Weitere ausländerpolitische Regelungen lassen sich in der Literatur nicht finden.

Asyl

Grundlage für die Behandlung von Asylanträgen sind die Bestimmungen der GFK von 1951 als Bestandteil innerstaatlichen Rechts.

Verfahren

Ein Asylantrag kann an der Grenze oder nach der Einreise bei einer Polizeidienststelle gestellt werden, die diesen an das Außenministerium weiterleitet. Unter Beteiligung des öffentlichen Sicherheitsdienstes wird hier zunächst über Ablehnung oder Aufnahme eines Asylverfahrens entschieden. Bei Aufnahme des Verfahrens erfolgt eine Begutachtung durch die Konsultationskommission, der Vertreter des Justiz- und des Familienministeriums sowie des UNHCR und als Berater zwei Beamte des Außenministeriums angehören. Hier ergeht die abschließende Entscheidung.

Während des Verfahrens erhalten Asylbewerber ein Zertifikat, welches ihren Status als Asylsuchende mit laufendem Verfahren bestätigt und werden durch das Familienministerium finanziell unterstützt. Auf diese Unterstützung besteht aber kein Rechtsanspruch. Die Unterbringung erfolgt entweder in einer der beiden staatlichen Sammelunterkünfte oder durch nicht-staatliche Hilfsorganisationen. Medizinische Versorgung darf nur in Notfällen in Anspruch genommen werden. Asylbewerber können an staatlich finanzierten Sprachkursen teilnehmen.

Anerkannte Asylsuchende bekommen einen zunächst auf fünf Jahre Gültigkeitsdauer beschränkten Ausweis, der erneuert werden kann. Sie erhalten keine staatliche Unterstützung; ein Recht auf Teilhabe an den wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen besteht erst nach zehn Jahren Aufenthalt. In Härtefällen können die lokalen Behörden unterstützend eingreifen. Allerdings haben anerkannte Flüchtlinge ebenso wie jene im laufenden Verfahren die Möglichkeit, an staatlich finanzierten Sprachkursen teilzunehmen. Für eine

Erwerbstätigkeit muß die Arbeitserlaubnis vom künftigen Arbeitgeber beantragt werden, die zunächst für ein Jahr für einen bestimmten Arbeitsplatz erteilt wird.

Anerkannte Flüchtlinge, die einen geschützten Beruf ausüben wollen, können dies beantragen, allerdings schaffen die meisten es nicht, die Anforderung der Kenntnis aller drei in Luxemburg geläufigen Sprachen zu erfüllen. Selbständige Tätigkeiten müssen vom Wirtschaftsministerium genehmigt werden.

Ablehnung und Abschiebung

Ein Asylantrag ist ungültig, wenn er nicht innerhalb der dafür vorgesehen Fristen gestellt wurde oder wenn die Antragstellung nach der Einreise aus einem Nichtverfolgerstaat erfolgte.

Gegen eine Ablehnung kann hinsichtlich der Überprüfung des formalen Verfahrensablaufs eine Beschwerde beim Außenministerium eingereicht werden. Letzter Rechtsbehelf ist die Anrufung des Streitsachenausschusses des Staatsrates ohne aufschiebende Wirkung, der lediglich eine erneute Überprüfung des Falles empfehlen, die Entscheidung selbst jedoch nicht ändern kann.

Humanitäres Aufenthaltsrecht

Es gibt keine besonderen gesetzlichen Regelungen über den Status von De-facto-Flüchtlingen, eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen kann aber erteilt werden. 1992 wurde ein vorübergehender humanitärer Status eingeführt, den nur Flüchtlinge, die ihren Asylantrag vor Juli 1992 gestellt hatten, beantragen konnten. Diese Frist wurde für Asylsuchende aus dem ehemaligen Jugoslawien bis Juli 1994 verlängert. Flüchtlinge, die Asyl aufgrund dieses humanitären Status erhalten, bekommen eine zunächst für sechs Monate gültige Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis.

Bewertung:

Trotz der geringen Zuwanderung ist auch in Luxemburg eine Verschärfung der ausländer- und asylrechtlichen Regelungen im Rahmen der europäischen Harmonisierung (Schengener Abkommen) zu beobachten.

Asyl in der Schweiz²³³

Grundlagen

Mit dem Asylgesetz vom Juni 1986 hat sich die Schweiz eine Selbstverpflichtung zur Asylgewährung auferlegt, allerdings mit dem Vorbehalt: „... als dies nach den Umständen möglich ist.“ Diese Einschränkung ist aber bislang nicht zur Anwendung gelangt, so daß faktisch ein subjektives Recht auf Asyl besteht.

Einreise und Einreiseverweigerung

Asylanträge werden nur an bestimmten, genau bezeichneten Grenzübergängen bzw. bei den Auslandsvertretungen der Schweiz entgegengenommen. Wird das Asylgesuch nicht an der dafür bezeichneten Grenzstelle eingereicht, so können die Grenzposten den Antragsteller unverzüglich unter Beachtung des Refoulement-Verbotes der GFK mit Hinweis auf den „richtigen“ Grenzübergang zurückweisen. Dies gilt auch dann, wenn Personen im Besitz eines Touristenvisums für die Schweiz sind, und bei der durch dieses Visum eigentlich gestatteten Einreise einen Asylantrag bei der nicht zuständigen Grenzbehörde stellen.

Um zwecks eines Asylverfahrens einreisen zu dürfen, muß der Antragsteller eine konkrete asylrelevante Verfolgung in seinem Herkunftsstaat geltend machen. Die Einreise darf nicht aus einem sicheren Drittstaat erfolgen, wobei kurze Zwischenlandungen bzw. notwendige Transitaufenthalte bei Flügen nicht als Aufenthalt in einem sicheren Staat gewertet werden. Der Fluchtweg muß zur Überprüfung der Drittstaatenregelung durch Ausreisestempel, Beförderungsbescheinigungen oder ähnliche Dokumente nachgewiesen werden.

Verfügt ein Antragsteller nicht über die notwendigen Einreisedokumente, so muß ihm die Einreise nur dann bewilligt werden, wenn er nicht aus einem sicheren Herkunftsland kommt. Diese Regelung hat eine besondere Bedeutung für Flüchtlinge, die ihren Asylantrag in einem Flughafen stellen, denn als Herkunftsland gilt das Land, aus dem der Abflug in die Schweiz erfolgte (Transitaufenthalte werden auch hier nicht gerechnet). Eine Liste der sicheren Herkunfts- bzw. Aufenthaltsstaaten wird von der Regierung erstellt. U.a. zählen Polen, die Tschechische Republik, die Slowakische Republik, Ungarn, Bulgarien, Indien und Rumänien zu der Kategorie der Nichtverfolgerstaaten, Algerien wurde aus der Liste wieder herausgenommen.²³⁴

²³³ Stand 1995

²³⁴ Peter Schoenemann, Das Asylrecht in europäischen Staaten. Eine vergleichende Betrachtung, in: Heinelt [1994], S. 64 ff., hier S. 72.

Zweifelt die Grenzbehörde an der Verfolgungssituation, so wird der Delegierte für das Flüchtlingswesen - dabei handelt es sich um eine zentrale Behörde beim Bundesamt für das Justizwesen - eingeschaltet, um über eine Einreiseverweigerung zu entscheiden.

Neben den asylbegründenden Verfolgungskriterien sollte der Asylantragsteller möglichst schon über Kontakte zu in der Schweiz lebenden Personen verfügen.

Illegale Einreise

Wird ein Flüchtling nach seiner illegalen Einreise im grenznahen Raum festgenommen, so kann er keinen Asylantrag mehr einreichen, sondern wird aufgrund bilateraler Abkommen an das Ausreiseland zurücküberstellt. So zumindest schreibt es das Asylrecht vor, allerdings besteht hierbei in der Praxis ein Problem darin, das Land der Ausreise festzustellen, da die meisten illegal eingereisten Personen über keine Dokumente verfügen, die den Fluchtweg nachvollziehbar machen könnten. Zudem erfolgt ein großer Teil der illegalen Fluchtbewegung in die Schweiz über Italien, mit dem kein Rückübernahmeabkommen besteht.

Verfahren

Ist die Rückschiebung eines illegal eingereisten Asylsuchenden nicht möglich, oder wurde dem Asylantragsteller eine Einreisebewilligung erteilt, so wird die betreffende Person zwecks weiterer Datenerhebung auf der Grundlage eines Verteilungsschlüssels zur Empfangsstelle eines bestimmten Kantons gebracht. Dort führen die zuständigen Behörden unter Beteiligung eines Vertreters der Flüchtlingshilfswerke eine Befragung durch. Aufgrund der Ergebnisse dieser Anhörung entscheidet das Bundesamt für Flüchtlinge über Ablehnung oder Erteilung einer Asylberechtigung.²³⁵

Seit Herbst 1988 ist neben diesem normalen Verfahren auch ein beschleunigtes Verfahren möglich, das häufig bei illegal eingereisten Antragstellern oder offensichtlich unbegründeten Anträgen Anwendung findet: In einem solchen Fall führt die kantonale Fremdenpolizei die Anhörung des Asylbewerbers innerhalb von vierzehn Tagen durch und leitet die Ergebnisse an den Delegierten für Flüchtlingsfragen weiter, der diese speziellen Fälle vorrangig behandeln kann. Er hat auch die Möglichkeit, in besonderen Fällen die Befragung der Flüchtlinge kurz nach deren Einreise persönlich durchzuführen und unter Umständen eine sofortige erstinstanzliche Entscheidung ergehen zu lassen. Bisher wurde dieses beschleunigte Verfahren (V88) bei Asylbewerbern aus der Türkei, aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus Pakistan und dem Libanon angewandt.

²³⁵ Das Bundesamt, in dem sich rund 350 Beamte mit den Asylverfahren befassen, wurde erst Ende 1990 geschaffen, bis dahin lag die gesamte Zuständigkeit beim Delegierten für das Flüchtlingswesen.

Seit 1991 besteht die Möglichkeit des „Nichteintretensverfahrens“, wobei es sich um ein kurzes Verfahren mit einer summarischen Überprüfung der Zulässigkeit eines Asylgesuches handelt. Das normale Asylverfahren muß nicht eingeleitet werden, wenn es sich entweder um das zweite Asylgesuch des Antragstellers in der Schweiz handelt, er seine Identität verheimlicht, die Ausreise in einen anderen sicheren und für ein Asylverfahren unter Umständen zuständigen Staat möglich ist oder es sich bei dem Herkunftsland um einen Nichtverfolgerstaat der von der Regierung jeweils aktualisierten Liste handelt (s.o.). Allein im Zeitraum Januar bis August 1991 erfolgten 22% der Negativentscheidungen des Bundesamtes für Flüchtlinge auf der Grundlage dieser Neuregelung.

Die Unterbringung von Asylbewerbern während des Verfahrens erfolgt zum Teil dezentral, zum Teil aber auch in sogenannten „Großzentren“. Eine Arbeitsaufnahme ist erlaubt, allerdings unterliegen erwerbstätige Asylbewerber seit einer Verfügung des Schweizer Bundesrates im Dezember 1991 einer „Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht“: Die Arbeitgeber sind verpflichtet, 7% des Lohnes auf Sonderkonten zu überweisen, die vom Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge verwaltet werden, der auch von jedem Asylbewerber mit eigenem Einkommen eine Höchstsumme von 3.600 SFr zur Deckung der Fürsorgekosten während des laufenden Verfahrens einfordern muß. Von den „Zwangskonten“ sollen laut Regierungsbeschluß bei abgewiesenen Asylbewerbern (zum Zeitpunkt der Neuregelung ca. 96% aller Neueinreisenden) „sämtliche Kosten für den Vollzug der Wegweisung“ beglichen werden. Dazu gehören bspw. die Kosten der Beförderung einschließlich eventueller Ausgaben für Personen, die die abgeschobenen Personen als Bewacher begleiten. Bleiben nach Erstattung aller Auslagen noch Restgelder auf dem Konto des Flüchtlings, so kann er diese nur in Form eines schriftlichen Gesuches vom Ausland aus zurückfordern, anderenfalls verfällt das Guthaben nach fünf Jahren zugunsten der Staatskasse. Im Januar 1992 wurden zusätzlich die staatlichen Fürsorgeleistungen für Asylbewerber während des laufenden Verfahrens sowie die Leistungen an die Kantone für die Unterbringung der Flüchtlinge verringert (die jährlichen Einsparungen belaufen sich auf ca. 35 Mio SFr): Asylbewerber erhalten statt 5 nur noch 3 SFr Taschengeld pro Tag und können die öffentlichen Verkehrsmittel nicht mehr wie zuvor kostenlos mit zuvor staatlich finanzierten Dauerkarten benutzen, die Kantone erhalten nur noch maximal 40 SFr pro Tag für die Unterbringung eines Asylbewerbers.

Außerdem werden Fürsorgeleistungen nun an das „Wohlverhalten“ der Flüchtlinge gebunden: Die Regierung hat die Möglichkeit, Personen teilweise oder ganz aus dem Leistungssystem auszuschließen, wenn sie falsche Angaben über ihre finanziellen Verhältnisse machen, Arbeiten verweigern, Gelder mißbräuchlich bspw. für die Nutzung eines eige-

nen PKW verwenden oder die „Anordnungen des Betreuungspersonals nicht befolgen“.²³⁶ Diese Regelungen wurden vom damaligen Justizminister Arnold Koller mit der zunehmenden Fremdenfeindlichkeit der Schweizer Bevölkerung begründet.

Ablehnung und Abschiebung

Auch in der Schweiz begründen selbstgeschaffene Nachfluchtgründe keinen Anspruch auf Asyl.

Ein weiterer Ablehnungsgrund ist eine mangelnde Mitwirkung des Asylbewerbers zur Klärung aller Fakten, bspw. die Verheimlichung seiner Identität.

Gegen die Ablehnung der Asylgewährung war bis 1992 lediglich der Antrag auf ein verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren möglich, seit dem 01.04.1992 existiert ein unabhängiges Asylrekursgericht, das sich mit dem Widerspruch befaßt. In den meisten Fällen ergeht eine negative Entscheidung.

Grundsätzlich erfolgt bei einer ablehnenden Entscheidung die Anordnung auf „Wegweisung“, also auf Abschiebung, deren Vollzug zunächst nur durch eine außerordentliche Aufenthaltsbewilligung vom zuständigen Kanton ausgesetzt werden kann, wenn völkerrechtliche oder humanitäre Gründe die vorläufige Aufnahme erforderlich erscheinen lassen.

Nachdem sich in einem Referendum am 04.12.1994 72,9 % der Wähler für eine Verschärfung des Ausländer- und Asylrechts ausgesprochen hatten, der beide Kammern des Parlaments zustimmten, können Asylsuchende für längstens drei Monate in eine sogenannte „Vorbereitungshaft“ zur Abschiebung genommen werden, wenn sie sich weigern, „die Identität offenzulegen, behördlichen Vorladungen wiederholt und ohne ausreichende Gründe keine Folge leisten“ oder wegen Straftaten gerichtlich verfolgt werden. Auch die bisherige „Ausschaffungshaft“, in der abgelehnte Asylbewerber zuvor maximal dreißig Tage ihre Abschiebung abzuwarten hatten, kann nun bis zu einem Jahr dauern, und dies als Fortsetzung der o.g. „Vorbereitungshaft“, wenn „konkrete Anzeichen erwarten lassen, daß sich die betreffende Person der Wegweisung entziehen wird, indem sie untertaucht oder bei der Beschaffung von Ausweisschriften nicht mitwirkt.“²³⁷ So drohen einer Person, die nicht freiwillig an ihrer eigenen Abschiebung mitwirkt, Haftunterbringungen von insgesamt bis zu einem Jahr und drei Monaten. Besonders prekär an der „Vorbereitungshaft“ ist, daß diese bereits vor Abschluß des laufenden Verfahrens angeordnet werden kann, was nicht nur von Amnesty International sondern auch von Rechtswissenschaftlern als Verstoß gegen internationale Menschenrechtsabkommen gewertet wird.

²³⁶ FR, 30.12.1991.

²³⁷ Vgl. FR, 01.12.1994; FR, 06.12.1994.

Bewertung:

Die Schweizer Asylpolitik zeichnet sich generell nicht gerade durch besondere Humanität aus, sondern wird von besonders restriktiven Grundsätzen geprägt. So patrouillierten im März 1991 zunächst „probehalber“ Milizwehrmänner an der deutsch-schweizerischen Grenze - *noch* ohne Bewaffnung. Das Konzept sah allerdings vor, nach Abschluß dieser Übung speziell vereidigte und kriegsmäßig bewaffnete Truppen im Turnus der dreiwöchigen Reserveübungen jeweils einen Grenzeinsatz in Zusammenarbeit mit den „normalen“ Grenzbeamten leisten zu lassen.²³⁸

Auch der Vorschlag im Juni 1992, im Rahmen einer Europäischen Datenbank die Fingerabdrücke aller Asylbewerber zu speichern, deutet auf ein immer restriktiveres Verhalten gegenüber Flüchtlingen hin - so war er auch dazu gedacht, ein „effizientes, kostensparendes Mittel zur Verhinderung der internationalen Mehrfachgesuche von Asylbewerbern“ (so die Mitteilung des Berner Justiz- und Polizeiministeriums vom 10.06.92) in die Diskussion einzubringen.²³⁹

Das Gesetz von 1994 enthält weitere Ansätze zur Kriminalisierung (da Fingerabdrücke in der Regel von Personen genommen werden, die eines Verbrechens verdächtig sind, bewerte ich o.g. Vorschlag als kriminalisierend) von Flüchtlingen, aber auch von anderen Migranten: Personen, die „die öffentliche Ordnung stören oder gefährden“, kann der Aufenthalt in bestimmten Gebieten befohlen, also eine Residenzpflicht auferlegt werden. Allein der unpräzise Ausdruck „stören“ läßt einen weiten Ermessensspielraum für die zuständigen Behörden offen, aber es genügt ohnehin schon der Verdacht, eine strafbare Handlung begangen zu haben oder aber die Feststellung, daß die betreffende Person „allgemein in gröblicher Weise gegen Regeln des sozialen Zusammenlebens verstoßen“ habe, um die Ortsreglementierung in Kraft zu setzen.²⁴⁰

²³⁸ FR, 22.03.1991.

²³⁹ FR, 11.06.1992, S. 2.

²⁴⁰ Vgl. FR, 01.12.1994 und 06.12.1994.

Asyl - Analyse aus den Länderstudien

Bei den Asyl- und Flüchtlingspolitiken aller hier betrachteten Staaten sind große Defizite im Bereich des Schutzes für Verfolgte zu erkennen. Es bestehen Regelungen, die gegen völkerrechtliche Abkommen verstoßen, aber aufgrund der mangelnden Bindungswirkung dieser Verträge nicht sanktioniert werden.

Vor allem aber jenseits eines juristischen Ansatzes sind grobe Menschenrechtsverstöße und -einschränkungen erkennbar.

Einer der gravierendsten Rückschritte im Flüchtlings- und Asylrecht ist die in allen Staaten eingeführte Regelung über die „sicheren Drittstaaten“. So werden bspw. Rückübernahmeabkommen mit solchen Drittstaaten geschlossen, bei denen nicht sicher ist, ob der Flüchtling nicht doch wieder in den Verfolgerstaat zurückgeschoben wird. Auf diese Weise haben die Zufluchtstaaten einen eleganten Weg gefunden, das Refoulement-Verbot der GFK zu umgehen, indem sie Personen zwar nicht selbst in einen Verfolgerstaat abschieben, sie aber trotzdem diesem Risiko aussetzen. Das Prinzip der sicheren Drittstaaten bedeutet auch, daß man den Flüchtlingen jegliches Recht zur eigenen Lebensplanung abspricht: Wer sich für einen Zufluchtstaat entschieden hat, der wird diesen höchstwahrscheinlich nicht erreichen und somit dort auch keinen Zugang zum Asylverfahren erhalten, denn selbst wenn er per Flugzeug, Schiff oder auf anderen Verkehrswegen bis zur Grenze des angestrebten Landes vordringt, selbst wenn er im Flughafengebäude ist, so befindet er sich aufgrund der „Neutralitätszonenregelung“ noch nicht im juristischen Staatsgebiet und hat somit keinen Anspruch auf die Regelungen des dort geltenden Asylrechts bzw. wird - je nach Rechtslage - einem Schnellverfahren unterzogen, bei dem die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien nicht unbedingt gewährleistet ist.

Das Prinzip der sicheren Drittstaaten bedeutet für die europäische Flüchtlingsanerkennung, daß nicht mehr die Fluchtgründe und somit die Verfolgungstatbestände für die Zufluchtsgewähr entscheidend sind, sondern die Fluchtwege. Damit ist die gesamte Schutzwirkung des Asylrechts in Frage gestellt.

Auch manche politische Handhabung von Asylrechtsbestimmungen läßt Zweifel daran aufkommen, daß in den europäischen Staaten ein ausreichender Schutz vor Verfolgung gewährleistet ist. So wird Folter zwar generell von allen europäischen Staaten, die entsprechende Völkerrechtsverträge unterzeichnet haben, geächtet, ist aber trotzdem nicht unbedingt ein Asylgewährungsgrund. Ein Beispiel dieser paradoxen Situation aus der BRD: In einem Verwaltungsgerichtsurteil im Jahre 1983 wurde entschieden, Folter müsse nur dann als Asylgrund gelten, wenn sie über das *in einem Land übliche Maß* hinausgehe: „Die Folterung Inhaftierter [stellt] eine in der Türkei seit eh und je auch unter demokratischen Regimen geübte Praxis dar, die praktisch allgemein ist. (...) Dafür, daß die Folter

systematisch und gezielt gerade bei sog. 'politischen Häftlingen' angewandt wird, fehlen ausreichende Anhaltspunkte.²⁴¹ Zwar wurde dieses Urteil vom Bundesverwaltungsgericht wieder aufgehoben, doch im Grundsatz bestimmt diese Einschätzung seit 1977 die geltende Rechtslage.²⁴² Interessant an diesem Urteil ist nicht nur die menschenverachtende und - aus unjuristischer Sicht - völkerrechtswidrige Akzeptanz von Folter, sondern auch, daß es hier um den Herkunftsstaat Türkei ging, mit dem die BRD ausgeprägte Beziehungen auch ökonomischer Art pflegt. Dementgegen werden westliche Politiker jedoch nicht müde, Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten - sei es in den ehemaligen sozialistisch-kommunistischen Staaten oder auch in Ländern der sogenannten „Dritten Welt“ - zu kritisieren. Doch o.g. Beispiel aus der BRD kann als exemplarisch auch für andere europäische Staaten angesehen werden. In vielen von ihnen gibt es Beispiele für menschenrechtsverletzende Praktiken.

Erheblich eingeschränkt wird der Flüchtlingsschutz auch durch die Bestimmungen, Asylbewerber ohne gültige Identifikationspapiere oder solche, die „unzureichend“ bei der Klärung ihrer Identität mitwirken, vom Verfahren auszuschließen oder wiederum nur einem Schnellverfahren zu unterziehen. Zum einen müßte auch Juristen und Politikern bekannt sein, daß es Flüchtlingen häufig verwehrt ist, ihre Personalpapiere mitzuführen, bspw. wenn sie aus einer Haftsituation fliehen oder aus sonstigen Gründen nicht mehr über ihre Personalpapiere verfügen können. Zum anderen ist bekannt, daß Geheimdienste von Verfolgerstaaten auch im Ausland darauf bedacht sind, Staatsangehörige ihrer Auftraggeber ausfindig zu machen, deren im Heimatland verbliebene Familienangehörige dann oftmals großen Gefahren ausgesetzt sind, wenn die Identität eines Asylsuchenden bekannt wurde. In diesem Zusammenhang scheint es verständlich, daß politisch Verfolgte auch in ihrem Zufluchtsland ihre wahre Identität nicht preisgeben wollen, um ihre Angehörigen im Heimatland zu schützen. Warum sollten Menschen, die aufgrund staatlicher Repression fliehen mußten - häufig nach Folter und Todesgefahr - einer anderen staatlichen Instanz plötzlich Vertrauen schenken? Dieses Vertrauen wurde außerdem - und hier kann wiederum ein Beispiel aus der BRD angeführt werden - bereits massiv mißbraucht: Im Sommer 1994 wurde bekannt, daß die deutschen Behörden die Identitäten und auch die ehemaligen Heimatadressen von Asylsuchenden an die Regierung des Herkunftsstaates weitergegeben hatten.

Generell läßt sich feststellen, daß die hier betrachteten europäischen Staaten bestrebt sind, sich gegen Flüchtlinge abzuschotten. Es werden immer wieder neue Regelungen eingeführt, die Flüchtlingen die Einreise und den Zugang zum Asylverfahren erschweren.

²⁴¹ Zit. nach: Alfons Söllner, Westdeutsche Asylpolitik, in: Ashkenasi [1988], S. 208.

²⁴² Vgl. Gudrun Hentges, „...zusammen, was zusammen gehört!“ - Asylpolitik im vereinten Europa, Marburg 1993.

Die Anerkennungskriterien werden zunehmend eingeschränkt. Zu beobachten ist - entgegen allen europäischen Harmonisierungsbestrebungen - eine Konkurrenz der Aufnahmestaaten um möglichst wenig Zufluchtsuchende und Migranten, so daß es mittlerweile zu einem Wettlauf der Restriktionen kommt. Er wird erst dann enden, wenn bspw. Verteilungsschlüssel für Asylsuchende, für die das Gebiet der EU aufgrund des One-chance-only-Prinzips ohnehin nur noch als einheitliches Aufnahmegebiet gelten kann, erstellt oder andere Wege gefunden werden, diese Konkurrenz abzubauen. Eine Angleichung des Asylrechts aber wird nur auf restriktiver Ebene erfolgen, denn sonst läßt sich kein Konsens erzielen: Eher sind bisher liberale Staaten bereit, auf ihre Grundsätze zu verzichten, als die Vertreter einer „harten“ Linie. Die liberalen Staaten haben ohnehin kaum eine andere Wahl, als ihre Regelungen zu verschärfen, wenn sie nicht an Attraktivität als Zielländer gewinnen wollen, was bereits jetzt für einige Staaten zu Problemen führt: „Seit die Bundesrepublik mit der Änderung des Grundgesetzes die Grenzen dichter gemacht hat, orientiert sich die Wanderungsbewegung in Europa neu: Einige Nachbarn Deutschlands, bisher von der Asylproblematik relativ wenig betroffen, sind jetzt verstärkt das Ziel von Bewerbern.“²⁴³ Aber auch diese Staaten suchen bereits nach Maßnahmen, um ihre Situation zu verändern, bspw. durch Rückübernahmeabkommen mit Ländern, die nicht der EU angehören. Gerade für Peripheriestaaten der EU bedeutet die Harmonisierung des Asylrechts insbesondere mit seiner One-chance-only-Regelung eine immense Belastung, denn von der Zuständigkeit als Ersteinreiseländer für Asylsuchende sind sie aufgrund ihrer geographischen Lage natürlich stärker betroffen als die zentralen europäischen Staaten. Diese haben durch die Drittstaatenregelung quasi „Vorhöfe“ erhalten, in denen die erste „Sortierung“ von Zufluchtsuchenden erfolgt. So fungiert Spanien als Vorfeld für Frankreich (da aber beide Staaten wiederum Rückübernahmeabkommen mit Marokko geschlossen haben, ist eine Einreise auf diesem Wege ohnehin kaum noch möglich), die Bundesrepublik schirmt ihre Nachbarn zumindest gegen weitere Flüchtlingsbewegungen aus den angrenzenden osteuropäischen Staaten ab. Aufgrund der vielfältigen Rückschiebeabkommen wird sich aber auch - zumindest die legale - Zahl dieser Flüchtlinge reduzieren und somit verlagern sich die Probleme auf die osteuropäischen „Durchreisestaaten“, die ihrerseits entsprechende Regelungen mit ihren östlichen Nachbarn zu treffen versuchen. So zeigt sich deutlich, daß die Zahl der Staaten, in denen Flüchtlinge überhaupt noch um Asyl ersuchen können, beständig abnimmt, da die Restriktionen der Einreise- und anderer Regelungen immer mehr ausgeweitet werden.²⁴⁴

²⁴³ DIE ZEIT Nr.43, 22.10.1993, S. 7, Klaus-Peter Schmid: Ohne Gemeinsinn - In Europa regelt jeder das Asylrecht wie er will.

Da sich nun die Harmonisierung der Regelungen auf Ebene der EU unter anderem durch den demokratischen Aufbau der Institutionen sehr langwierig gestaltet, haben sich die Staaten eigene Instrumente geschaffen, um einheitliche Regelungen sowohl für die Freizügigkeit ihrer Staatsangehörigen als auch für die Einreise von Drittstaatenangehörigen durchzuführen. Es gibt bilaterale und multilaterale Verträge (die Dubliner Konvention wird ausführlich im Kapitel über die Asylpolitik der EG/EU behandelt und auch - obwohl dies juristisch nicht gegeben ist - beinahe schon als EU-Instrument gewertet - daher soll sie hier keine Erwähnung finden), die sich mit Einreise- und Aufenthaltsregelungen für Migranten und Flüchtlinge befassen.

Exkurs: Zwischenstaatliche Abkommen

Saarbrücker Übereinkommen

Zwischen der BRD und Frankreich wurde bereits am 13.07.1984 im *Saarbrücker Übereinkommen* die Erleichterung der Grenzkontrollen vereinbart. Ein ähnliches Abkommen trafen die BRD und Österreich.²⁴⁵ Zwischen Belgien, den Niederlanden und Luxemburg besteht nicht nur eine Paßunion, sondern die Beneluxstaaten verfolgen auch seit langem eine einheitliche Visapolitik. Aus ihrer Zustimmung zum Saarbrücker Übereinkommen entwickelte sich 1985 das erste *Schengener Abkommen* (s.u.). Auch Österreich und Italien schlossen 1985 ein Grenzabkommen, und zwischen Großbritannien, Irland und den Kanalinseln besteht eine nahezu kontrollfreie Reisezone für ihre Bürger („free travel area“). Diese Abkommen machen deutlich, daß ein schrittweiser Abbau der Grenzkontrollen zwischen einzelnen Staaten und auch auf multilateraler Ebene durchaus möglich ist. Die Umsetzung der Freizügigkeit auf EU-Ebene gestaltete sich deshalb problematisch, weil dies für alle Mitgliedstaaten bedeutete, zumindest einen Teil ihrer nationalen Kompetenzen an die EU-Institutionen abzutreten. Als weiterer Grund für Widerstände der Staaten gegen eine Harmonisierung im EU-Recht gelten Ängste vor einem Kontrollverlust: *Drogenhandel, Terrorismus und Einwanderung* gelten als Gefahren, vor denen man sich schützen muß, und dies kann - so die Auffassung aller Staaten - nur durch gemeinsame stärkere Außengrenzkontrollen eingeleitet werden, nicht aber durch geringere Binnengrenzkontrollen. Durch die obige Form der Aufzählung „notwendiger Ersatzmaßnahmen“ für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen wird nicht nur der Eindruck eines starken Zusammenhanges von Einwanderung und Kriminalität erzeugt sondern auch die Illusion,

²⁴⁴ Vgl. dazu auch Dietrich Tränhardt, Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in den EG-Mitgliedsländern, in: Heinelt [1994], S. 33 ff., hier S. 60; Hentges [1993], S. 21, die vom Prinzip „konzentrischer Kreise“ spricht, der die europäische Asylpolitik folge.

²⁴⁵ Vgl. diese und nachfolgende Informationen bspw. in H.C. Taschner, Die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihre Folgen, in: Magiera [1990], S. 234.

Kriminalität könne vor den Grenzen des EU-Gebietes abgefangen werden, und somit sei die Innere Sicherheit garantiert. Die Einsetzung von EUROPOL als europaweitem „Fahndungsinstrument“ soll diese Sicherheit verstärken. Kókai [1990] stellte bereits fest: „Die EG wird ... zugunsten des zu schaffenden Binnenmarktes die Erleichterung der Grenzformalitäten bis ... zu vollständigem Wegfall gemeinschaftlich regeln können, sobald die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Konzeption für die Anwendung von Ersatzmaßnahmen fertiggestellt haben.“²⁴⁶ Wie diese Ersatzmaßnahmen, die die Staaten ja immer wieder fordern, aussehen sollen, wurde im Schengener Abkommen deutlich, das sowohl Regelungen zum Abbau der Grenzkontrollen als auch „Ausgleichsmaßnahmen“ beinhaltet.²⁴⁷

Die Schengener Abkommen

Schengen I wurde am 14.06.1985 zwischen Frankreich, der BRD und den Beneluxstaaten vereinbart. Vorrangiges Ziel war der Abbau der gegenseitigen Grenzkontrollen bis zum 01.01.1990; die für den 15.12.1989 geplante Unterzeichnung mußte jedoch aufgrund des ungeklärten Status der DDR verschoben werden, da man angesichts der sich ankündigenden Wiedervereinigung die DDR nicht als Drittstaat behandeln wollte. Nachdem als äußere Grenze der Schengen-Gruppe die Oder-Neiße-Linie festgelegt worden war, erfolgte die Unterzeichnung der endgültigen Fassung - *Schengen II* - durch die Initiativstaaten am 19.06.1990.

Hatte sich Schengen I noch überwiegend mit dem Abbau der Grenzkontrollen befaßt, so wurden nun im weiteren Verlauf der Planungen von Arbeitsgruppen zu den Themen Ausländerrecht, Visaharmonisierung, Asylrecht, Drogenbekämpfung und Polizeirecht die sogenannten „Ausgleichsmaßnahmen“ erstellt, die in Schengen II enthalten sind, das nach und nach von neun EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde; Irland, Großbritannien und Dänemark traten dem Abkommen zunächst nicht bei.

Grundtendenz des Vertragsinhalts sind Ausgleichsmaßnahmen zu durch den Binnengrenzkontrollabbau befürchteten Sicherheitsdefiziten. Von offizieller Seite wird in diesem Zusammenhang stets die mutmaßliche Ausbreitung grenzüberschreitender Kriminalität betont. Im Vertragswerk selbst überwiegen aber Regelungen, die die Einreise, den Aufenthalt und andere Belange von Drittstaatenangehörigen generell betreffen. Unter anderem wurden folgende Bestimmungen festgelegt:

²⁴⁶ Titus R. Kókai, Die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihre Folgen, in Magiera [1990], S. 243. [Anm. d. Verf.: Die Identität der Titel in dieser und der vorigen Anmerkung besteht in dieser Form].

²⁴⁷ Zum Schengener Abkommen vgl.: BürgerInnen kontrollieren die Polizei u.a. (Hrsg.), EUROPOL - Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit, Hamburg 1990; Dokumentation des Schengener Abkommens in EUROPOL, a.a.O.; Ulrich von Blumenthal, „Dublin, Schengen, and the Harmonization of Asylum in Europe. Summary of Presentation submitted to the First European Lawyers Conference“, Brussels 1991; Ilka Brüggemann, Das Schengener Abkommen - Grundstein der Festung Europa?, in: Marxistische Blätter, 2-1992, S. 9 ff.

Die Einreise kann aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder bei einer Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen eines der Vertragsstaaten an jeder Außengrenze des Vertragsgebietes verweigert werden, ebenso der Transit in ein definitives Aufnahmeland, wenn die Person im Transitland zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben ist. Zu diesem Zweck wird es eine gemeinsame Liste solcher Personen geben. Sanktionen für Beförderungsunternehmen, die Passagiere ohne gültige Einreise- oder Identitätspapiere in einen Vertragsstaat bringen, werden zwingend vorgeschrieben.

Einem Flüchtling wird die Behandlung seines Asylantrags zugesichert, nicht aber die Einreise und ein Aufenthaltsrecht im Antragsstaat. Außerdem gilt das One-chance-only-Prinzip für das Vertragsgebiet; auch Nachfolgeanträge nach erstmaliger Ablehnung sollen vom gleichen Staat wie zuvor behandelt werden.

Es findet ein gegenseitiger Informationsaustausch über Asylbewerber statt, Datenschutzbestimmungen sind nicht vorgegeben.

Alle Bürger der Vertragsstaaten und auch Drittstaatenangehörige betrifft das *Schengener Informationssystem* (SIS), das eine Vielzahl persönlicher Daten in nationalen Dateien und in einer Technischen Überwachungseinheit (TUE) speichern soll, aus der alle Signatarstaaten diese Daten wieder abrufen können. Diese Informationen dienen hauptsächlich dem Abruf bei der Einreisekontrolle an den Außengrenzen. Die Kontrolle der Richtigkeit der Daten, des Abrufs und der Löschung erfolgt durch nationale Kontrollinstanzen; für die TUE gibt es eine gemeinsame Überwachungseinheit. Ob die nationalen Instanzen ausreichend sind, beurteilt jeder Staat selbst, somit kann in Frage gestellt werden, ob das SIS in seiner Konzeption völkerrechtskonform ist, denn im Europaratsabkommen zum Schutze der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28.01.1981 wurde in Art.6 festgelegt, daß die Verarbeitung solcher Daten, die die „rassische“ Herkunft, die politische Anschauung, die religiöse oder andere Überzeugungen erkennen lassen nur dann zulässig ist, wenn das jeweilige innerstaatliche Recht einen geeigneten Schutz gegen Mißbrauch bietet. Da die Datenschutzkriterien in den einzelnen Ländern vermutlich ebenso unterschiedlich sind wie andere Rechtsbereiche, kann hier nicht mit eindeutiger Sicherheit von einem ausreichenden Schutz bei einem supranationalen Datenaustausch ausgegangen werden.

Bewertung

Das Schengener Abkommen bewirkt für Drittstaatenangehörige, die bei der Einreise grundsätzlich einer fahndungstechnischen Kontrolle unterzogen werden, eine noch umfassendere Überwachung als bisher. Die pauschale Einreiseverweigerung im gesamten Vertragsgebiet durch die Ausschreibung eines Einreiseverbotes von einem einzelnen Staat wirkt - denkt man an Familienbesuche oder Urlaubsaufenthalte - grotesk, und beinhaltet für Flüchtlinge (ebenso wie das One-chance-only-Prinzip, die Nicht-Zusicherung einer Aufenthaltsgestattung während eines Asylverfahrens und die Sanktionsbestimmungen für Beförderungsunternehmen) konkrete, u.U. lebensbedrohliche Gefahren. Auch durch dieses Abkommen werden die Chancen auf Asylanerkennung von mehreren Staaten auf ein Gebiet beschränkt - angesichts der unterschiedlichen Anerkennungsquoten eine deutliche Gefahrensteigerung für bedrohte Personen. Das Schengener Abkommen bedeutet somit trotz einiger Hinweise auf die Einhaltung der GFK eine faktische Einschränkung des Asylrechts und der Aufenthaltsrechte von Drittstaatenangehörigen, und schafft noch dazu mit Hilfe eines Datennetzes ein Überwachungssystem, das keiner objektiven Kontrolle unterliegt und somit keinen ausreichenden Datenschutz gewährleistet. Bei den Verhandlungen über das Abkommen - das von Beginn an als „Probelauf“ für weitere Harmonisierungen auf europäischer Ebene angesehen wurde - erhielt die EG-Kommission lediglich einen Beobachterstatus, der UNHCR wurde entgegen Art.35 GFK nicht in die Beratungen einbezogen. Die beteiligten Staaten haben sich durch das Schengener Abkommen Kompetenzen geschaffen, die auf EG-rechtlicher Basis nicht gegeben wären, die aber dennoch Auswirkungen auf das gesamte EU-Gebiet haben werden. Die Brisanz eines solchen Modells, das auch vom Europäischen Parlament heftig kritisiert wurde, wurde durch die innerstaatlichen Schwierigkeiten im Ratifizierungsprozeß bestätigt: Der niederländische Staatsrat blockierte eine Ratifizierung, da er das Abkommen als im Widerspruch zur niederländischen Ausländerpolitik generell und zu geltenden Menschenrechtsverträgen beurteilte.²⁴⁸ Auch der UNHCR äußerte Kritik sowohl an der Vorgehensweise als auch an den Inhalten des Vertrages, der unter anderem eine Visapflicht für Bürger aus 97 Staaten vorsieht. Von seiten der Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen wird das Schengener Abkommen als eine „tragende Säule der Festung Europa“ und eines „europäischen Überwachungsstaates“ bewertet.²⁴⁹ Diese Wertung scheint nicht übertrieben, da fast alle EU-Staaten das Abkommen angenommen haben und andere Staaten (z.B. die Schweiz und Österreich) ankündigten, ihre rechtlichen und politischen Regelungen freiwillig dem Schengen-Standard anzugleichen.

²⁴⁸ Vgl. FR, 25.04.1991.

²⁴⁹ So unter anderem Pro Asyl in der FR vom 28.04.1992.

Es zeichnet sich also der Versuch ab, zugunsten einer schnellen und relativ konsensfähigen restriktiven Lösung des „Flüchtlingsproblems“ die Flüchtlingsrechte ins Abseits zu drängen. Problematisch ist auch bei diesem Abkommen wieder der so häufige Faktor der mangelnden demokratischen Kontrolle durch übergeordnete unabhängige Instanzen.

Die ursprünglich zum 01.01.1992 vorgesehene Inkraftsetzung des Schengener Abkommens verzögerte sich, da die Ratifizierung in den einzelnen Staaten nicht voranging, und man einigte sich auf das Startdatum 1. November 1993. Erst im Juni 1993 billigte der Bundestag in der BRD das Gesetz zum Schengener Abkommen, die französische Nationalversammlung billigte den Beitritt Spaniens und Portugals im November 1993, und die Bestimmungen sollten im darauffolgenden Monat in Kraft treten. Aufgrund technischer Mängel des in Straßburg installierten Computerinformationssystems SIS wurde der Termin wiederum verschoben, zunächst auf den 1. Februar 1994, dann auf den 1. Januar 1995. Im November 1994 äußerte jedoch der Schengen-Exekutivausschuß die Vermutung, daß das Abkommen erst Ende März 1995 in Kraft gesetzt werden könne.²⁵⁰ Das Schengener Abkommen trat dann tatsächlich am 26. März 1995 in Kraft, allerdings zunächst nur für Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und Spanien (Beitritt: Juni 1991). In Italien (Beitritt: November 1990) und Griechenland (Beitritt: November 1992) konnten die Durchführungsregelungen zunächst nicht umgesetzt werden.

²⁵⁰ Alle Daten: DIE ZEIT Nr. 24, 11.06.1993, S. 8; Frankfurter Rundschau vom 19.06.1993, 24.11.1993, 15.12.1993, 22.11.1994.

Migration und Asyl auf Gemeinschaftsebene

Einleitung

Die Analyse der Migrations- und Asylpolitiken der einzelnen Staaten zeigt, daß trotz einiger unterschiedlicher Ansätze doch Gemeinsamkeiten vorhanden sind, deren Ausmaß den Schluß zuließe, eine gemeinschaftliche „harmonisierte“ Migrations- und Asylpolitik könne relativ leicht entwickelt werden. Diese Annahme wird auch dadurch gestützt, daß sich einige Staaten in bilateralen Verträgen wie bspw. dem Schengener Abkommen bereits über gemeinsame Grundzüge einer solchen Politik geeinigt haben.

Das folgende Kapitel befaßt sich damit, wie die Themen Migration, Flucht und Asyl auf Gemeinschaftsebene behandelt werden, welche Kompetenzen die Institutionen der früheren EG und jetzigen EU auf diesen Gebieten haben und wie sie sie umsetzen. Insbesondere geht es um folgende Aspekte:

- Wie hat sich die Gemeinschaftspolitik auf diesen Politikfeldern entwickelt, welche Konzepte gab es und wie wurden sie umgesetzt?
- Welche Rechtsangleichungen wurden bisher erzielt, welche Schritte zu einer Harmonisierung hat es gegeben?
- Welche Unterscheidungen werden zwischen Drittstaatenangehörigen und EU-Bürgern bei den Migrationsregelungen gemacht?
- Die Freizügigkeit ist ein Grundgedanke des Binnenmarktes - aber für wen gilt sie und in welcher Weise? Welche Auswirkungen hat die Freizügigkeit für EU-Angehörige auf die Situation der Drittstaatenmigranten?

Von besonderem Interesse ist natürlich auch der Zusammenhang zwischen den politischen Grundzügen der Migrationsregelungen der Einzelstaaten und jener der Gemeinschaftsebene. Abschließend soll ein Ausblick auf die weiteren Chancen für eine tatsächliche Harmonisierung der Migrations- und Asylpolitik auf Gemeinschaftsebene und ihre möglichen Konsequenzen erfolgen.

Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union in den Bereichen Migration und Asyl

Nach geltendem Gemeinschaftsrecht der Europäischen Gemeinschaft (jetzt EU) haben die Organe der EG keine allgemeine Kompetenz zur verbindlichen Regelung des Einreise-, Asyl- und Asylverfahrensrechtes, denn Art.4 Abs.1 EWGV schreibt vor, daß Gemeinschaftsorgane zum Erlass von Rechtsakten eine besondere Ermächtigungsgrundlage benötigen, die in den Gemeinschaftsverträgen für diese Rechtsgebiete nicht enthalten ist. Allerdings haben mehrere Autoren den Versuch unternommen, über die Freizügigkeitsregelungen für EG-Angehörige Rechtskompetenzen der EG auch für Drittstaatenangehörige abzuleiten.

In Betracht käme zunächst Art.3c EWGV, der als Zielsetzung die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personenverkehr nennt. Allerdings ist dieser Artikel auf die Regelungsbereiche des Art.48 EWGV beschränkt, dabei handelt es sich um Bereiche, die nur EG-Angehörige betreffen. Die daraus abgeleiteten Gemeinschaftsrechte sollen für Drittstaatenangehörige bis auf das Gebiet der Sozialversicherung keine Geltung haben. Der EuGH entschied jedoch am 9. Juli 1987, daß die Mitgliedstaaten auch dazu befugt sind, im Rahmen ihrer ausländerpolizeilichen Befugnisse gegenüber Arbeitnehmern aus Drittländern durch Erlass innerstaatlicher Vorschriften oder durch die Aushandlung zwischenstaatlicher Vereinbarungen Maßnahmen zu treffen, wenn dies aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit oder des Gesundheitsschutzes erforderlich scheint, insofern sie für diese Bereiche allein zuständig sind.²⁵¹

Aus Art.118 EWGV, der sich mit der Zusammenarbeit in sozialen Fragen befaßt, läßt sich eine Teilkompetenz ableiten, denn der EuGH entschied, daß zu den sozialen Fragen auch die Wanderungspolitik gehört, unter der Voraussetzung, daß die Lage der Arbeitnehmer aus Drittstaaten im Zusammenhang mit ihrem Einfluß auf den EG-Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen betroffen ist.²⁵²

Andere Autoren wollen die Befugnis der EG bspw. zur Regelung einer gemeinsamen Asylpolitik auf die allgemeine Zuständigkeit zur Rechtsangleichung aus Art.100 EWGV stützen.²⁵³ Die Voraussetzungen zur Anwendung dieser Regelung sind, daß es um mögliche negative Auswirkungen bestehender oder fehlender, jedoch notwendiger Rechtsvorschriften geht, die auf das Entstehen und Funktionieren des Gemeinsamen Marktes gerichtet sind. Die Auswirkung muß unmittelbar sein.

²⁵¹ Kay Hailbronner, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, Baden-Baden 1989, S. 194 f..

²⁵² Ibid., S. 196.

Dazu gehört nach Ansicht von Taschner/Lobkowicz [1987] eindeutig die Freiheit des Personenverkehrs aus Art.3c EWGV, es ist jedoch umstritten, ob mit den darin angesprochenen „Personen“ ausschließlich die Angehörigen der Mitgliedstaaten oder jedermann, also auch Drittstaatenangehörige gemeint sind. Nach dieser Auslegung des Gemeinschaftsrechts müßte, um eine Zuständigkeit aus Art.100 zu entwickeln, das Asylrecht mit dem Rechtsgebiet „Freier Personenverkehr“ verknüpft werden.

Becker/Wollenschläger [1990] bestätigen die Kompetenz aus Art.100 EWGV: „Da durch Zuständigkeitsvorschriften wesentlich der Aufenthaltsort von Asylbewerbern bestimmt wird und der Ausschluß mehrfacher Zuständigkeiten während des Anerkennungsverfahrens unkontrollierte Wanderungsbewegungen verhindert, wäre eine ausreichende Sachnähe zur Freizügigkeit von Personen i.S. der Art.3c, 8a EWGV gegeben“, ²⁵⁴ kommen aber in ihrer Analyse der Freizügigkeitsbestimmungen aus Art.100 a I und Art.48 ff. EWGV zu dem Schluß, daß sich hieraus keine Kompetenzen bezüglich der Regelungen für Drittstaatenangehörige ergeben.

Subsidiär anwendbar ist nach Ansicht der Autoren der Art.235 EWGV: Der Rat erläßt einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments die geeigneten Vorschriften für solche Fälle, in denen ein Tätigwerden der Gemeinschaft notwendig ist, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes ein Gemeinschaftsziel zu verwirklichen, und für die im EWGV die dazu erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind.

Der Maastrichter Vertrag:

Im Rahmen der Maastricht-Verhandlungen wurde der Art.100 c EWGV neu geschaffen, der sich mit einer einheitlichen Visagegestaltung befaßt. Mit ihm erhält die Gemeinschaft zwei asylrelevante Kompetenzen: zum einen die Festlegung der visapflichtigen Herkunftsstaaten, und zum anderen Maßnahmen zur einheitlichen Visagegestaltung. Die Erteilungskriterien für Visa und die Einrichtung eines EG-Visums sind jedoch nicht im Vertrag enthalten. ²⁵⁵ Für die enthaltenen Regelungen bekommt die EG-Kommission ein Ko-Initiativrecht, d.h., sie darf Vorschläge erarbeiten, die dann vom Ministerrat einstimmig verabschiedet und vom Europäischen Parlament gebilligt werden müssen, um Geltung zu erlangen. ²⁵⁶

Konkret wird das Asylrecht in Art.K 1 genannt, und zwar als ein Ziel der Zusammenarbeit, das von besonderem Interesse sei. In Art.K 2 wird dazu ausgeführt, daß bei dieser Ko-

²⁵³ Hans Claudius Taschner/Wencelas de Lobkowicz, Die EG und das Asylrecht, in: Zuleeg [1987], S. 143 ff.; vgl. auch Ulrich Becker/Michael Wollenschläger, Harmonisierung des Asylrechts in der EG und Art.16 Abs.2 S. 2 GG, in: EuGRZ, 17.Jg, Heft 1/2, Januar 1990.

²⁵⁴ Becker/Wollenschläger, a.a.O., S. 6.

²⁵⁵ Luise Drüke, Flüchtlingspolitik auf supranationaler Ebene. Das UN-Hochkommissariat, die UN und die EG, in: Heinelt [1994], S. 176 ff., hier S. 187.

²⁵⁶ Ibid., S. 188.

operation die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 und die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 eingehalten werden sollen.

Regelungen auf EG-/EU-Ebene bezüglich der Einwanderung von Drittstaatsangehörigen

Frühe Planungen sahen auch für Drittstaatsangehörige eine Freizügigkeitsregelung ähnlich der für Gemeinschaftsangehörige vor: Die Arbeitnehmerfreizügigkeit sollte generell so gehandhabt werden, wie die Freizügigkeit für Waren. Dies hätte Grundlage einer einheitlichen Einwanderungspolitik in einem frühen Stadium sein können. Aber die Behörden wurden in ihrer Interpretation des Freizügigkeitsrechts vom EuGH darin bestätigt, daß dieses nur zugunsten der EG-Bürger gelten sollte. Die Liberalisierung der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen wurde danach nur für EG-Bürger angestrebt, während alle anderen Einwanderungsbestrebungen von Beginn an Restriktionen unterworfen wurden. Die institutionelle Ebene der EG ist aufgrund von Kompetenzmängeln bei der Regelung der Einreise und des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen nicht häufig in Erscheinung getreten. Einige Regelungen mit zum Teil restriktiver Tendenz lassen sich dennoch aufzeigen:

Basierend auf Art.3 c EWGV hätten Freizügigkeitsmöglichkeiten auch für Drittstaatsangehörige eingeführt werden können, aber der Geltungsbereich wurde auf EG-Bürger gem. Art.48 EWGV beschränkt.

Positive Regelungen gab es in Verträgen, die die EG mit Drittstaaten abschloß, also nicht im EG-Recht selbst, bspw. 1976 in Verträgen mit den Maghrebstaaten, Jugoslawien und den damals noch nicht zur EG gehörenden Staaten Portugal und Griechenland.

Ferner wurde 1978 im Rahmen des euro-arabischen Dialogs eine allgemeine Erklärung über die Prinzipien für die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitsmigranten abgegeben. Solche Abkommen betreffen i.d.R. Fragen der sozialen Absicherung und der Gleichbehandlung bei Entlohnung und den Arbeitsbedingungen. Sie enthalten aber weder Freizügigkeits- noch Niederlassungsrechte. Vorteile für die Migranten aus den Vertragsstaaten sind bspw. die bevorzugte Erteilung von Arbeitserlaubnissen und Vergünstigungen bei einer erneuten Arbeitsplatzsuche nach mehrjähriger fester Anstellung, allerdings sind diese stets abhängig vom Arbeitskräftebedarf des Aufenthaltslandes. Auch wurde das Recht der Migrantenkinder auf einen freien Zugang zum Ausbildungssystem im Gastland festgeschrieben. Das für den Arbeitsbereich eingeführte Diskriminierungsverbot unterliegt Einschränkungen, sofern der betreffende Aufnahmestaat seine öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit oder den einheimischen Arbeitsmarkt durch die Drittstaatsangehörigen beeinträchtigt sieht.²⁵⁷ Abgesehen von solchen multilateralen Verträgen, die noch unter dem Eindruck der Anwerbungssysteme der meisten EG-Staaten in den

²⁵⁷ Dominique Turpin, An E.C.-Policy Towards Foreigners? in: Zuleeg [1987], S. 68 ff., hier S. 93 f..

vorangegangenen Jahren abgeschlossen wurden, strebte die EG eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Regelungen an, da ein gemeinsamer Arbeitsmarkt natürlich auch gemeinsamer Regelungen über den Zugang von Drittstaatenangehörigen bedürfen würde. Die Bestimmungen, die die EG-Gremien erließen, bezweckten nicht die Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer - wie dies bei den Regelungen für EG-Migranten ausdrücklich Erwähnung findet - sondern den Schutz des EG-Arbeitsmarktes vor einem Überangebot an Arbeitskräften. Der Hauptteil der Politik gegenüber Drittstaatenangehörigen wurde weiter nationalstaatlich geregelt, bis die Aufnahmestaaten mit Beginn der Rezessionsphase in den siebziger Jahren feststellten, daß sich ihre Rotationserwartungen bezüglich der Arbeitsmigranten nicht erfüllten, und sie der unerwarteten Entwicklung weitgehend konzeptlos gegenüberstanden. Der Problemdruck wurde dadurch verstärkt, daß aufgrund der restriktiven Neuregelungen in den einzelnen Staaten, durch die die Zahl der Drittstaatenarbeitnehmer verringert werden sollte, zunehmend illegale Einwanderungsbewegungen und Beschäftigungsverhältnisse zu verzeichnen waren. Von diesem Zeitpunkt an forcierte man die Diskussionen über eine einheitliche EG-Zuwanderungspolitik.

Im April 1978 unterbreitete der Europäische Rat der Kommission den „Vorschlag für eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der illegalen Wanderung und der illegalen Beschäftigung.“ Die Kommission ließ dem Rat daraufhin am 23.03.1979 eine Mitteilung über „Die Abstimmung der Wanderungspolitiken gegenüber Drittländern“ zukommen.²⁵⁸ Da hier jedoch noch kein rechtlicher Verpflichtungsrahmen gegeben war, machte der Harmonisierungsprozeß nur langsame Fortschritte. Am 07.03.1985 übergab die Kommission dem Rat erneut Orientierungshilfen für eine gemeinschaftliche Migrationspolitik, die diesmal Empfehlungen zur Durchführung konkreter Maßnahmen enthielt. Dieses Dokument war Vorläufer einer Entscheidung sowohl des Rates als auch der Kommission, die im Juli 1985 erfolgten. Bei der Kommission zeichnete sich eine neue Sichtweise ab: Während einige der Mitgliedstaaten noch immer ihrer Vision einer Rückwanderung der Drittstaatenmigranten anhängen, empfahl die Kommission ihnen nun, im Rahmen einer speziellen Politik die Belange der dauerhaft in der EG lebenden Migranten zu berücksichtigen und auf mehr Gleichberechtigung gegenüber den Inländern hinzuwirken, also auch integrative Maßnahmen zu ergreifen, da sowohl die erste Migrationsphase (1968) als auch die zweite (1976) nun abgeschlossen seien und die dritte Phase - die der Niederlassung - begonnen habe.

Die Kommission beschloß am 08.07.1985 die Einführung eines „Mitteilungs- und Abstimmungsverfahrens über die Wanderungspolitik gegenüber Drittländern“,²⁵⁹ das sich auf

²⁵⁸ Peter Imbusch, Die Folgen der Vervollendung des Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten, FEG-Arbeitspapier Nr. 3, Marburg 1991, S. 32.

²⁵⁹ KOM(85) 1089; 85/381/EWG.

den Art.118 EWGV stützte, also insbesondere die Zusammenarbeit in sozialen Fragen berücksichtigte. Dies war der erste Rechtsakt der EG auf dem Gebiet der Migrationspolitik. Darauf aufbauend verabschiedete der Rat am 16.07.1985 die „Entschließung über die Leitlinien für eine Wanderungspolitik“. Dieser erste Versuch, verbindliche Regelungen für eine gemeinschaftliche Migrationspolitik zu schaffen, schlug jedoch zumindest teilweise fehl, denn der EuGH entschied am 09.07.1987, daß die Ausländerpolitik nicht im Geltungsbereich des Art.118 EWGV liege. Man dürfe zwar ein gegenseitiges Informationsverfahren festlegen, nicht aber dessen Zielsetzungen. Der EuGH erklärte den Kommissionsbeschluß insoweit für nichtig, als er das Übereinstimmungserfordernis nationaler Maßnahmen mit der EG-Politik betraf, denn er sah darin eine unzulässige Beschränkung nationaler Kompetenzen.²⁶⁰ Nun verfügte man zwar über Leitlinien, hatte aber weiterhin keine rechtlichen Grundlagen für eine tatsächliche Angleichung der Migrations- und Ausländerpolitik. Bezeichnenderweise wurde diese Chance dadurch zunichte gemacht, daß es starke Differenzen der einzelnen Staaten untereinander gab: Der EuGH hatte sich erst auf Antrag von fünf Mitgliedstaaten mit dem Kommissionsbeschluß befaßt.²⁶¹ Zwischenzeitlich war 1986 während einer informellen Tagung der Innenminister der EG-Mitgliedstaaten die „Ad-hoc-Gruppe Immigration“ eingesetzt worden, um weitere Maßnahmen bezüglich der Harmonisierung von Ausländerrecht und -politik zu erarbeiten.

Drittlandmigranten im Binnenmarktkonzept

Die bisherigen Abstimmungsversuche einer gemeinsamen Migrationspolitik hatten sich als schwierig und wenig erfolgreich erwiesen. Für das Konzept eines „Europa ohne Grenzen“, welches in der Binnenmarktplanung bereits seine Basis hatte, mit einer „Unionsbürgerschaft“ und anderen Maßnahmen, die den nationalstaatlichen in einen europäischen Citoyen transformieren sollen, sind aber übereinstimmende Regelungen unerlässlich - diese Einsicht war bereits bei der Binnenmarktplanung vorhanden. Dies gilt auch für Maßnahmen bezüglich der Personen, bei denen man weder eine Akzeptanz und eine positive Einstellung gegenüber dem Binnenmarktprojekt und zur Nutzung von Freizügigkeitsmöglichkeiten erwirken muß, sondern die aufgrund ökonomischer und z.T. nationalistischer Erwägungen schlicht als „Problem“ charakterisiert werden: die Drittstaatenmigranten. Diese verweilten nun trotz der langjährigen Rotationserwartung immer noch in den Mitgliedstaaten und hatten sich dort sogar niedergelassen.

Eine besondere Rolle spielten in den Diskussionen auch schon die Flüchtlingsbewegungen, denn der angesichts weltweit steigender Flüchtlingszahlen bestehende „Konkurrenz-

²⁶⁰ Kay Hailbronner, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, Baden-Baden 1989, S. 24.

²⁶¹ Siehe Solon Ardittis, Labour Migration and the Single European Market: A synthetic and prospective note, in: International Sociology, Vol. 5, No. 4, 1990, S. 461 ff., hier S. 462.

kampf“ in der westlichen Hemisphäre um die Aufnahme von möglichst wenigen Migranten begann, die europäische Solidarität zu gefährden. Aus diesem Kontext erklärt sich der Nachdruck, mit dem die EG-Kommission auf zielgerichtete gemeinsame Maßnahmen zu drängen begann.

Ursprünglich war die EG aufgrund ihrer vorwiegend wirtschaftspolitischen Konzeption nicht mit Asylfragen befaßt. Durch das Binnenmarktprojekt, insbesondere im Zusammenhang mit der geplanten Abschaffung der Binnengrenzkontrollen, die eine faktische Freizügigkeit auch für Drittstaatenangehörige innerhalb der EG ermöglichen konnte, veränderte sich die Situation: Man sah nun die Notwendigkeit von Richtlinien für Maßnahmen, die die Drittstaatenangehörigen betrafen und auch für den Asylbereich. Argumentiert wurde u.a., daß die faktische Freizügigkeit von Personen, die mit einem Visum in einen der EG-Staaten eingereist seien, bilaterale Verträge einzelner Mitgliedstaaten unterlaufen könnte. Aus diesem Grund benötigte man neben harmonisierten Aufenthaltsbestimmungen auch einheitliche Visabestimmungen und Abschiebungsregelungen. Das Weißbuch zum Binnenmarkt²⁶² ging dann aufgrund der veränderten Migrationsstruktur, in der Flüchtlingsbewegungen einen vielfach größeren Raum als Arbeitsmigration einzunehmen begannen, hauptsächlich auf asyl- und visaspezifische Erfordernisse ein. Es sah eine Angleichung der einzelstaatlichen Bestimmungen über die Einreise, den Aufenthalt, die Niederlassung, Beschäftigung und andere Drittstaatenangehörige betreffende Aspekte bis spätestens 1988 vor. Die EG-Institutionen sollten die Harmonisierung aller ausländerrechtlichen Bestimmungen dann bis 1990 abschließend weiterentwickeln, so daß eine Umsetzung der neu zu erstellenden Richtlinien in einzelstaatliches Recht bis 1992 stattfinden könnte.²⁶³

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1987 stellte einen Fortschritt auf dem Weg zur Liberalisierung der Binnengrenzkontrollen dar. Grundlagen für eine gemeinsame Ausländerpolitik waren aber wieder nicht erzielt worden, sondern die EEA bestätigte noch einmal den Vorrang nationaler Souveränität auf diesem Gebiet: „Diese Bestimmungen berühren in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten, diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die sie zur Kontrolle der Einwanderung aus dritten Ländern sowie zur Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel ... für erforderlich halten.“²⁶⁴ Dies läßt sich eigentlich nur als gegenläufige Tendenz zu dem werten, was eigentlich angestrebt wurde und weist darauf hin, wie groß die Unstimmigkeiten zwischen den einzelnen Staa-

²⁶² Kommission der EG, Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Mailand, 28./29. Juni 1985, KOM (85) 310, endg.

²⁶³ Vgl. Weißbuch der Kommission, S. 15.

²⁶⁴ EEA, Allgemeine Erklärung zu den Art.13-19, a.a.O.

ten waren, und auch darauf, welche Besorgnis es darüber gab, nationale Kompetenzen zugunsten einheitlicher Regelungen aufzugeben.

Die Kommission versuchte, die Entwicklung trotzdem voranzutreiben und gab - nach dem ersten am EuGH gescheiterten Versuch - am 08.06.1988 einen dem EG-Recht nicht zuwiderlaufenden Beschluß über das „Verfahren der vorherigen Bekanntmachung und gegenseitigen Absprache in Sachen Immigrationspolitik gegenüber Drittländern“ bekannt.²⁶⁵

Diesmal hatte man darauf geachtet, keine konkreten Ziele zu formulieren, sondern lediglich eine angestrebte Zusammenarbeit „in Sachen Einreise, Verkehr und Aufenthalt von Staatsangehörigen aus Drittländern“ festgelegt.²⁶⁶ Festzustellen war hier, daß die EG-Kommission nach diversen Rückschlägen in ihrer Planung durch den Widerstand der einzelnen Mitgliedstaaten nun einen pragmatischeren Standpunkt angenommen hatte und der zwischenstaatlichen Kooperation Priorität vor ihrer eigenen übergeordneten Entscheidungskompetenz einräumte.²⁶⁷ Grund dafür war auch das immer näherrückende Datum der geplanten Vollendung des Binnenmarktes, dem man nun endlich einmal mit konkreten Ergebnissen entgegensetzen können wollte.

Im Zuge der fortschreitenden Entwicklung äußerte sich auch das Europäische Parlament zur Migrationspolitik. In einer Entschließung vom 17.03.1989 zur „sozialen Dimension“ des Binnenmarktes forderte es ein allgemeinverbindliches einheitliches Asyl-, Einreise- und Aufenthaltsrecht für Personen aus Drittstaaten. Während die EG-Kommission eine solche Vereinheitlichung aus pragmatischen Gründen anstrebte, war die Intention des Europäischen Parlaments vorrangig von „menschlichen“ Überlegungen gekennzeichnet: Angesichts der europäischen Vereinigung hielt das Parlament es für erforderlich, den Migranten eine bessere Rechtsübersichtlichkeit und damit letztlich auch mehr Rechtssicherheit zu verleihen. Als einzige EG-Institution immer wieder als Vertreterin einer liberaleren Tendenz hervorgetreten, stellte es nun fest, man sei „der Auffassung, daß der gegenwärtige Stand und die absehbare Entwicklung des Phänomens der Einwanderung aus Drittstaaten es dringend notwendig erscheinen läßt, diesen Menschen Unterstützung anzubieten, damit sie sich, ohne ihre Identität zu verlieren, integrieren können.“²⁶⁸ Das Parlament war die einzige Institution, die dem längst hinter den Planungen schärferer Einreisebestimmungen und einheitlicher Asylregelungen mit dem Ziel einer „gleichmäßigen Verteilung“ zurückgetretenen Thema der Integration von Menschen aus anderen Ländern, die nun einmal in den Mitgliedstaaten lebten und leben würden, wieder Aufmerksamkeit schenkte.

²⁶⁵ 88/384/EWG.

²⁶⁶ Henri de Lary de Latour, Die Immigranten in der EG im Zeichen von 1993, in: Deubner [1990], S. 191 ff., hier S. 196.

²⁶⁷ So sieht es auch A.M. Cruz, Will the European Community make the 1992 deadline on the abolition of internal border controls? in: International Migration, Vol. XXIX, No. 3, September 1991, S. 477 ff., hier S. 478.

²⁶⁸ Europäisches Parlament, Entschließung zur sozialen Dimension des Binnenmarktes vom 17.03.1989, hier: Teil VII, Originaltext z.B. in: Klaus Reis/Manfred Wienand, Zur sozialen Dimension des EG-Binnenmarktes, Frankfurt a.M. 1990, S. 417.

Im Juni 1989 war dann ein kleiner Fortschritt im Sinne der Kommission zu verzeichnen. Der Europäische Rat verabschiedete einstimmig das sogenannte „Palma-Dokument“, ein Abkommen, mit dem vorrangig gemeinschaftliche Maßnahmen gegen illegale Einwanderung, in der Visapolitik, im Asylrecht und bezüglich des Flüchtlingsstatus beschlossen wurden. Nach diesen als „essentiell“ bezeichneten Maßnahmen sollte dann versucht werden, eine generelle Harmonisierung der einzelstaatlichen Ausländer- und Einwanderungspolitiken anzustreben, dies bezeichnete man als „wünschenswert“.²⁶⁹

Im Juni 1991 nahm der Europäische Rat den von der BRD eingebrachten Vorschlag an, eine formelle und tatsächliche Harmonisierung der Migrationspolitik bis spätestens zum 31.12.1993 zu verwirklichen. Danach beschränkten sich die Planungen in erster Linie auf eine Harmonisierung des Flüchtlingsrechts.

Bewertung

Zur Zeit besteht noch kein einheitliches Migrationsrecht, nicht einmal eine einheitliche Migrationspolitik auf EU-Ebene. Anfängliche Tendenzen, auch für Drittstaatenangehörige Freizügigkeitsregelungen innerhalb des EG-Gebietes zu schaffen, scheiterten an nationalen Vorbehalten sowie an der mangelhaften Kompetenz bspw. für die EG-Kommission, sich mit migrationsrechtlichen Fragen zu befassen. Die Angleichung der ausländerpolitischen Regelungen stellten eines der größten Probleme dar, denn keiner der Mitgliedstaaten ist bereit, nationale Kompetenzen in größerem Umfang an eine übergeordnete Ebene abzutreten. Zwar haben nahezu alle Staaten inzwischen ähnliche Einreisebestimmungen, diese Angleichungen erfolgen aber auf zwischenstaatlicher bzw. weiterhin nationaler Ebene. Bezüglich der Integration von Drittlandmigranten existieren unterschiedliche Konzepte, über deren Harmonisierung bisher nicht diskutiert wurde. Dieses Thema scheint ohnehin eher von geringfügigem Interesse zu sein. Einigkeit besteht darüber, künftige Zuwanderung möglichst weitgehend einzuschränken. Alle weiteren Punkte werden im Rahmen der Freizügigkeitsregelungen für EU-Bürger und der Harmonisierung des Flüchtlingsrechts verhandelt.

²⁶⁹Cruz, a.a.O., S. 479.

Freizügigkeit für EG-Migranten

Die Freizügigkeit für Arbeitnehmer besteht formal seit 1968 für Bürger der damaligen EWG-Gründerstaaten und gilt seit 1973 durch ihren Beitritt zur EG auch für Großbritannien, Irland und Dänemark. Griechenland wurde zwar 1981 EG-Mitgliedstaat, die Freizügigkeitsregelung trat jedoch erst nach einer Übergangszeit im Jahre 1987 in Kraft. Für die Bürger von Spanien und Portugal, seit 1986 Mitgliedstaaten der EG, gelten die Freizügigkeitsregelungen des EWGV seit 1993.²⁷⁰ Von Bedeutung für den einzelnen Bürger ist die Festlegung, daß die schrittweise Einführung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer einhergehen soll mit der Sicherung ihrer Sozialversicherungsansprüche. Die „soziale Sicherheit für Wanderarbeitnehmer“ ermöglicht erst die individuelle Nutzung des Freizügigkeitsrechts, indem sie zumindest die materielle Absicherung bei einer tatsächlichen Inanspruchnahme gewährleistet. Diese Regelung wurde 1971/1972 auch auf Selbständige und ihre Familienangehörigen ausgeweitet.²⁷¹ Um diese Sicherheit zu verfestigen und die EG-Arbeitnehmer zu einer Nutzung der Wanderungsfreiheit, die zunächst als Möglichkeit des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage auf dem EG-Arbeitsmarkt intendiert war, zu erreichen, wurden außerdem im EWGV Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsgrundsätze zugunsten der Arbeitsmigranten aus Mitgliedstaaten eingefügt. Man ging davon aus, daß sich eine befriedigende Situation für Arbeitsmigranten nur bei einer größtmöglichen Eingliederung in ihre Lebens- und Arbeitsumwelt einstellen würde. Der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art.48 EWGV verpflichtet die Mitgliedstaaten zur gleichberechtigten Behandlung von EG-Ausländern bei Beschäftigung, Entlohnung und Arbeitsbedingungen, indem er die „Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung“²⁷² gebietet. Das eigentliche Niederlassungsrecht für EG-Bürger ergibt sich aus den Art.52 ff. EWGV. Es enthält auch das Recht, in jedem Mitgliedstaat eine selbständige Tätigkeit auszuüben. Eine weitere finanzielle Absicherung ergibt sich aus Art.51 EWGV, der den Arbeitnehmern die Zusammenrechnung aller im Herkunfts- und im Gastland erworbenen Sozialversicherungsansprüche gewährleistet. Der Gleichbehandlungsgrundsatz, der Arbeitsmigranten innerhalb der EG vor Diskriminierung schützen soll, wurde als „Diskriminierungsverbot“ in mehreren nachfolgenden Bestimmungen verfestigt.

Weitere formale Grundlage des Aufenthaltes von EG-Bürgern in anderen Mitgliedstaaten ist das „Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten

²⁷⁰ Kay Hailbronner, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, Baden-Baden 1989, S. 194.

²⁷¹ Peter Ermer/Thomas Schulze u.a., Soziale Politik im EG-Binnenmarkt, Regensburg 1990, S. 8.

²⁷² Art.48, 2 EWGV.

der EWG²⁷³, das mehrfach geändert wurde. Das Gesetz befaßt sich in erster Linie mit Freizügigkeitsregelungen, bedeutete aber nicht viel mehr als eine erneute Festschreibung ohnehin schon angewandter Praktiken. Aus der hier vorliegenden Fassung seiner Bekanntmachung vom 31.01.1980, geändert durch das dritte Änderungsgesetz vom 11.09.1981, ergeben sich folgende Regelungen:

Das Gesetz gilt für die EG-Mitgliedstaaten. Die Regelungen betreffen die Freizügigkeit; die Regeln transformieren nur mit deklaratorischer Wirkung die folgenden Regelungen des Gemeinschaftsrechts:

§ 1

„Abs.1: Ausländern, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sind und im Geltungsbereich dieses Gesetzes

1. eine Beschäftigung als Arbeiter oder Angestellte oder zu ihrer Berufsausbildung ausüben oder ausüben wollen (Arbeitnehmer),
2. sich niedergelassen haben oder niederlassen wollen, um eine selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben (niedergelassene selbständige Erwerbstätige),
3. ohne sich dort niederzulassen, als selbständige Erwerbstätige im Rahmen des Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Leistungen des Art.60 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 erbringen oder erbringen wollen (Erbringer von Dienstleistungen),
4. ohne dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt zu begründen, im Rahmen des Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Leistungen im Sinne des Abs.1 Nr.3 empfangen oder empfangen wollen (Empfänger von Dienstleistungen) oder
5. nach Beendigung einer der in Nr.1-4 genannten Erwerbstätigkeiten unter den in §6a Abs.2-8 genannten Voraussetzungen verbleiben oder verbleiben wollen (Verbleibeberechtigte)

wird Freizügigkeit nach diesem Gesetz gewährt.

Abs.2: Freizügigkeit nach diesem Gesetz wird auch Familienangehörigen der in Abs.1 Nr.1-4 genannten Personen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit gewährt; Familienangehörige von verstorbenen Erwerbstätigen (Abs.1 Nr.1-4), von Verbleibeberechtigten (Abs.1 Nr.5) und von verstorbenen Verbleibeberechtigten sind ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit unter den Voraussetzungen des §7 Abs.2 und 3 verbleibeberechtigt. Familienangehörige im Sinne dieses Gesetzes sind:

²⁷³ AufenthG/EWG vom 22.7.1969 in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.1.1980, geändert durch 3. ÄndG vom 11.9.1981. Fundstelle: BGBl. 1980 I, S. 116 und BGBl. 1981 I, S. 949.

1. der Ehegatte und die Verwandten in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind,

1. die Verwandten in aufsteigender und in absteigender Linie der in Abs.1 genannten Personen oder ihrer Ehegatten, denen diese Personen oder ihre Ehegatten Unterhalt gewähren.

Abs.3: Die zuständigen Behörden können von Personen, die Freizügigkeit nach diesem Gesetz beanspruchen, den Nachweis verlangen, daß die in diesem Gesetz bestimmten Voraussetzungen vorliegen.“

Entwicklung

Eine Ratsdirektive vom 16.08.1961 befaßte sich bereits mit der Entwicklung administrativer Praktiken für die Regelung des Aufenthalts und der Beschäftigung von EG-Arbeitsmigranten und ihren Familienangehörigen in anderen Mitgliedstaaten. Am 25.02.1964 wurde dann eine Richtlinie erlassen, in der die Abschaffung aller Freizügigkeitsbeschränkungen bezüglich der Niederlassung und der Dienstleistungsausübung von handwerklichen und anderen selbständigen Tätigkeiten vorgeschrieben wurde.²⁷⁴ Diese Richtlinie wurde 1968 durch die Richtlinie RI 360/68/EWG ersetzt: Die EG-Staaten garantierten ihren Bürgern nunmehr das Recht auf Ausreise zwecks Arbeitsaufnahme in einem anderen Mitgliedstaat und garantierten gleichzeitig den Bürgern der jeweils anderen Vertragsstaaten zum selben Zweck das Recht auf Einreise, sobald diese einen Arbeitsvertrag vorweisen konnten. Es wurden nun auch Familienangehörige in die Freizügigkeitsregelungen einbezogen: Kinder unter 21 Jahren und Ehepartner sowie weitere Angehörige in finanzieller Abhängigkeit vom Arbeitsmigranten erhielten ebenfalls ein Einreiserecht. Laut VO wird den Migranten zunächst eine Wohnnerlaubnis für die Dauer von fünf Jahren erteilt, die sich automatisch verlängert, wenn der Aufenthalt nicht für länger als sechs Monate unterbrochen wurde. Selbst bei nichtverschuldeter Arbeitslosigkeit bleibt das Wohnrecht bestehen, es kann lediglich auf zunächst ein Jahr begrenzt werden.²⁷⁵

Festgeschrieben sind auch die Einreiseanforderungen: Kein Mitgliedstaat der EG darf von einem Bürger eines anderen Vertragsstaates mehr als sein persönliches Ausweisdokument verlangen. Hier wurde also die rechtliche Basis für die freie Einreise geschaffen, die später einmal zur Abschaffung der Grenzkontrollen führen sollte.

Ebenfalls am 15.10.1968 erging die Verordnung (VO) 1612/68, eine der wichtigsten Verordnungen zum Gleichbehandlungsgrundsatz als Ergänzung zu den Regelungen aus dem Art.48 EWGV. Hatte dieser generell gleiche Lebens- und Arbeitsbedingungen für

²⁷⁴ Dominique Turpin, An E.C.-Policy Towards Foreigners? in: Zuleeg [1987], S. 68 ff., hier S. 79.

²⁷⁵ Turpin, a.a.O., S. 80.

Arbeitsmigranten in EG-Staaten eingeführt, so definierte die VO 1612/68 nun, was darunter zu verstehen war: Berufliche Qualifizierungsmaßnahmen, gewerkschaftliche Rechte und betriebliche Interessenvertretung sowie die Inanspruchnahme der Dienste der Arbeitsämter und damit auch der Zugang zu offenen Stellen sollen seitdem ebenso dem Grundsatz der „Inländergleichbehandlung“ genügen wie die Versorgung mit Wohnraum und soziale und steuerliche Vergünstigungen.²⁷⁶ Die Verordnung bringt allerdings klar zum Ausdruck, daß diese Prinzipien nicht primär aus einem sozialen Verantwortungsgefühl entwickelt wurden, sondern um die Freizügigkeitsrechte in der Praxis auszufüllen, attraktiv zu gestalten und damit ein möglichst ausgeglichenes Angebots- und Nachfrageverhältnis auf den westeuropäischen Arbeitsmärkten zu erreichen. Diese Zielsetzung ist ausdrücklich in Titel III, Art.19,2 formuliert; dort geht es um: „Regulierende Maßnahmen zur Förderung des Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt“ mit dem Ziel „zwischen den Stellenangeboten und den Arbeitsgesuchen in der Gemeinschaft ein Gleichgewicht herzustellen.“

Am 14.06.1971 erfolgte die VO/EWG/1408/71 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Wanderarbeitnehmer und ihre Familien, die diesem Personenkreis hier noch einmal die gleichen Rechte und Pflichten zuspricht wie Inländern und als wichtige Neuerung Arbeitsuchenden aus EG-Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von drei Monaten staatliche Sozialleistungen zuerkennt.²⁷⁷ Am 12.05.1981 wurde diese Regelung auch für selbständig Erwerbstätige und ihre Familienangehörigen eingeführt.²⁷⁸ Die Freizügigkeit für Akademiker und andere Selbständige war jedoch von Beginn an in der Praxis problematisch, da dieser Personenkreis seine Tätigkeiten aufgrund der unterschiedlichen Ausbildungs- und Diplomvorschriften der einzelnen Staaten nur schwer in einem anderen Staat ausüben konnte. Da eine Angleichung der Vorschriften zu aufwendig gewesen wäre, man aber auch diesen Personen die Freizügigkeit faktisch ermöglichen wollte, erging zunächst am 06.06.1974 eine Entschließung des Europäischen Rates über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise.²⁷⁹

²⁷⁶ VO (EWG) 1612/68 Art.7 Abs.1: „Ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates ist, darf aufgrund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung und, falls er arbeitslos geworden ist, im Hinblick auf berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung, nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer.“ Abs.2: „Er genießt dort die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer.“ Nachzulesen in: Klaus Reis/Manfred Wienand, Zur sozialen Dimension des EG-Binnenmarktes, Frankfurt a.M. 1990, S. 110 ff..

²⁷⁷ Juliet Lodge (Hrsg.), The European Community and the Challenge of the Future, London 1990, S. 121; Art.3 Abs.1 der VO/EWG/1408/71: „Die Personen, die im Gebiet eines Mitgliedstaates wohnen und für die diese Verordnung gilt, haben die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates wie die Staatsangehörigen dieses Staates, soweit besondere Bestimmungen dieser Verordnung nichts anderes vorsehen.“

²⁷⁸ VO/EWG/1390/81 des Rates; Carl Otto Lenz (Hrsg.), EG-Handbuch Recht im Binnenmarkt, Herne/Berlin 1991, S. 121.

²⁷⁹ ABIEG Nr. C 98 vom 20.08.74.

Freizügigkeitsbeschränkungen

Die EG stand noch am Anfang der Entwicklung und Ausgestaltung des Freizügigkeitsrechts, und eine gewisse Skepsis war bei allen Beteiligten zu erkennen. So ist zu erklären, daß man sich zunächst noch Möglichkeiten der Begrenzung der Freizügigkeit durch national souveräne Entscheidungen offenhielt. Schließlich war die Planung eines „Europa der Bürger“ noch in weiter Ferne. Ausgenommen vom freien Arbeitsplatzzugang blieb bspw. die öffentliche Verwaltung (Art.48, 4 EWGV). Weitere Ausschlußgründe finden sich in der RI 221/64/EWG vom 25.02.1964 über Sondervorschriften bezüglich der Einreise und des Aufenthalts von EG-Ausländern, „soweit sie aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Gesundheit gerechtfertigt sind.“ Rein ökonomische Gründe oder hohe Arbeitslosigkeitsquoten rechtfertigen eine Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung nicht, und jeder Betroffene hat einen Anspruch auf eine individuelle Entscheidung sowie - wenn eine Abschiebungsanordnung ergeht - auf ein Widerspruchsverfahren vor Gericht. Der Geltungsbereich dieser RI 221/64/EWG wurde am 15.08.1972 durch einen weiteren Erlaß auch auf die Arbeitnehmer, die nach Beendigung ihrer Beschäftigung im Gastland verbleiben, ausgeweitet.²⁸⁰ Dieser Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit wird den EG-Arbeitsmigranten ausdrücklich durch die VO/EWG 1251/70 vom 29.06.1970 eingeräumt, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Er wird gestattet, sobald das Rentenalter erreicht oder das 65. Lebensjahr vollendet ist, wenn dem in den vorangegangenen zwölf Monaten eine Beschäftigung vorausging und die Person seit mindestens drei Jahren im Gastland lebt. Die Familienangehörigen wurden in dieses Recht mit einbezogen.²⁸¹ Auch die Selbständigen erhielten am 17.12.1974 mit der RI 74/34/EWG ein Bleiberecht im Ruhestand, gleichzeitig wurde ihnen der Abschiebungsschutz aus der RI 221/64 durch die RI 75/34/EWG, ebenfalls vom 17.12.1974, zugestanden.

1973 ersetzte man die Richtlinie 221/64 durch die RI 73/148/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft für die Bereiche Niederlassung und Dienstleistungsverkehr und konkretisierte damit den Schutzbereich der vorhergehenden Richtlinie. Diese Freizügigkeitsrechte galten allerdings ausdrücklich nur für natürliche, nicht für juristische Personen. Daß ökonomische Gründe nicht zu einer Ungleichbehandlung von EG-In- und Ausländern führen dürfen war in der VO 1612/68 zunächst zwar nicht explizit ausgeführt, der EuGH manifestierte dies jedoch durch seine Auslegung der in Art.7 Abs.2 genannten „sozialen Vergünstigungen“. Nach EuGH-Interpretation handelt es sich dabei um solche Vergünstigungen, die „...- ob sie an den Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht - den inländischen Arbeitnehmern hauptsächlich wegen ihrer objektiven Arbeitnehmerschaft *oder einfach*

²⁸⁰RI Nr. 72/194/EWG.

²⁸¹Lenz [1991], S. 304.

wegen ihres Wohnortes im Inland gewährt werden und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern.“ Nach richterlicher Auslegung gehört dazu auch die Sicherung des Lebensunterhaltes sogar durch Sozialhilfeleistungen des Gastlandes, selbst als Ergänzung zu Einkommen aus Teilzeitarbeitsverhältnissen, das heißt, wenn der Arbeitnehmer - aus welchen Gründen auch immer - keiner vollen Beschäftigung nachgeht. Deutlich erkennbar wird wiederum, daß das Diskriminierungsverbot nicht dem Grundsatz der gleichen Menschenrechte entspringt, sondern der möglichst effektiven Umsetzung der Freizügigkeitsregelungen für die Arbeitsmarktbefürfnisse der EG dienen soll: Man argumentierte, die Freizügigkeit dürfe keinesfalls von einem Mindesteinkommen zur Existenzsicherung abhängig gemacht werden.²⁸²

Die Freizügigkeit sollte durch einen Abbau der Binnengrenzkontrollen weiter erleichtert werden, die man zu einem späteren Zeitpunkt ja ohnehin nicht mehr benötigen würde, nämlich dann, wenn sämtliche Einreisebeschränkungen für EG-Bürger entfielen. So wurden noch vor dem Weißbuch der EG-Kommission zum Binnenmarkt verschiedene Maßnahmen zu diesem Zweck durchgeführt: Am 07.06.1984 nahm der Europäische Rat die „Entscheidung über die Erleichterung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft“ an.²⁸³ Nachdem die EG-Kommission den Rat und die Mitgliedstaaten zu einer zügigeren Vorgehensweise aufgefordert hatte, beschloß der Rat auf seiner Sitzung am 25./26.06.1984 in Fontainebleau schließlich die Abschaffung aller Polizei- und Zollformalitäten. Grund für das Drängen der Kommission war die zu jenem Zeitpunkt positive Entwicklung des Binnenmarktprojektes. Die Phase der Stagnation und des Desinteresses der Mitgliedstaaten schien vorüber, und diese neue Dynamik sollte für eine zügige Fortentwicklung genutzt werden. Der Rat leitete seine Überlegungen bezüglich des Abbaus der Grenzkontrollen an den auf der Tagung neu eingesetzten Ad-hoc-Ausschuß weiter, dessen Schlußfolgerungen dann auf der Tagung in Mailand im Juni 1985 verabschiedet werden konnten. Dieser Ausschuß, „Adonnino-Ausschuß“ genannt, sollte sich von nun an ausgiebig mit Freizügigkeitsregelungen befassen und nun auch mögliche Formen eines „Europa der Bürger“ andeuten. Bereits zu diesem Zeitpunkt beschäftigten sich die EG-Gremien mit der Einführung einer „Unionsbürgerschaft“, deren Ausgestaltung allerdings noch recht vage gefaßt war und zunächst mit dem Abbau der Grenzkontrollen und -formalitäten beginnen sollte.²⁸⁴ Ein darauffolgender Richtlinienvorschlag der Kommission enthielt weitere Anregungen zur Erleichterung der Personenkontrollen mit dem Ziel ihrer Abschaffung, verbunden mit einer Liste der zuvor zu beseitigenden Hemmnisse. Größere Probleme bei der angestrebten Grenzöffnung sah man in den

²⁸²Klaus Sieveking, Die sozialrechtliche Stellung der EG-Ausländer, in: Zuleeg [1987], S. 101 ff., hier S. 109 ff.

²⁸³BullEG, Beilage 7/1985, S. 7.

²⁸⁴Siehe dazu auch: Weißbuch der Kommission, a.a.O., S. 9.

Angleichungen des Steuerrechts und natürlich im künftigen Status der Drittausländer in der Gemeinschaft, denen man zwar keine Freizügigkeit zugestehen wollte, die aber de facto davon würden profitieren können, denn wie sollte man Angehörige dritter Staaten kontrollieren, wenn es keine Personenkontrollen an den inneren Grenzen der Gemeinschaft mehr geben würde? Nach diesen Überlegungen wurden erstmalig konkrete Planungen bezüglich einer harmonisierten Ausländer- und Visapolitik aufgestellt, auch eine stärkere Zusammenarbeit in Fragen der öffentlichen Sicherheit wurde erörtert, da nicht nur eine interne Migration der EG-Ausländer, sondern auch eine Art Kriminalitätsmigration befürchtet wurde. Als Zielsetzung formulierte die Kommission schließlich die schrittweise Beseitigung der Binnengrenzkontrollen bei einer gleichzeitigen Verstärkung der Außengrenzkontrollen.²⁸⁵ Die EG-Mitgliedstaaten forderten in einer der Richtlinie beigefügten Resolution die Vereinbarung diesbezüglicher gemeinsamer Initiativen als Begleitmaßnahmen zum Kontrollabbau, einschließlich einer Asylrechtsharmonisierung.

Freizügigkeit im Binnenmarktprojekt

Mit Beginn der substantiellen Binnenmarktplanung durch die Herausgabe des Weißbuchs der Kommission 1985 begann eine massive Ausweitung der Freizügigkeitsrechte mit besonderem Nachdruck auf die bisher vernachlässigten freiberuflichen Tätigkeiten.

Am 16.05.1985 erging die EntschlieÙung 368/85/EWG des Rates über die Entsprechung der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Ihr folgte am 21.12.1989 die seit Anfang 1991 geltende RI 89/48/EWG über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung solcher Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen. Sie erleichtert u.a. Akademikern durch die gegenseitige Anerkennung der Hochschul- und Fachhochschuldiplome den Berufszugang in den EG-Mitgliedstaaten. Selbst Diplome, die in einem Drittstaat erworben wurden, müssen seitdem unter bestimmten Voraussetzungen in der EG anerkannt, zumindest aber einer Äquivalenzprüfung unterzogen werden. Hier hatte man nun einen konkreten Abschluß der 1974 begonnenen Planungen zum Freizügigkeitsrecht der Selbständigen gefunden. Im August 1989 unterbreitete die Kommission weiterführende Vorschläge über eine Zusatzregelung für die bisher noch nicht in das System der gegenseitigen Anerkennung einbezogenen Diplomabschlüsse.

Das selbstgesetzte Datum der Binnenmarktvollendung zum 31.12.1992 rückte immer näher, und so bestand der Zwang zu einer stringenten Umsetzung der geplanten Neuerungen, der sich in der Entwicklung der ersten neunziger Jahre offenbarte, als Maßnahme auf Maßnahme folgte. Im Juni 1990 wurden Regelungen zur Ausweitung des Aufenthaltsrechts für EG-Bürger im Rentenstatus angenommen, so daß seitdem die Niederlassungs-

²⁸⁵Vgl. Hailbronner [1989], S. 20; ABIEG Nr. C 131/7 vom 30.05.85.

freiheit von der Berufstätigkeit formal getrennt ist: Jeder Bürger kann seinen Wohnsitz in der EG frei wählen, unter der einzigen Voraussetzung, daß er einen Nachweis über seine Mitgliedschaft in einer nationalen Krankenversicherung erbringt. Er erhält dann zunächst eine fünfjährige Aufenthaltserlaubnis. Studenten müssen zusätzlich eine Immatrikulationsbescheinigung sowie ausreichende finanzielle Eigenmittel vorweisen, um eine einjährige verlängerbare Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten.²⁸⁶

In einer Resolution vom 26.11.1990 plädierte der Europäische Rat für eine Beschleunigung der Maßnahmen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von Ausbildungsnachweisen, die noch immer große Unterschiede aufwiesen. Grund dafür war ein Bericht der EG-Kommission (Juni 1990), in dem festgestellt wurde, daß die Fortführung der 1985 auf diesem Gebiet eingeleiteten konkreten Maßnahmen nicht mit der allgemeinen Binnenmarktentwicklung Schritt halte. Der Rat vertrat die Auffassung, daß das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung für alle Berufszweige, insbesondere aber für jene, in denen einen starke Arbeitskräftenachfrage herrsche, gelten müsse. Diese Resolution bewirkte einen Beschluß des Ministerrates über die gegenseitige Anerkennung der langen Sekundarausbildung und - in Vervollständigung der RI 89/48 von 1989 - der weniger als dreijährigen Studiengänge. Die Neuerung galt sowohl für Selbständige als auch für Nichtselbständige. Auch Berufstätigen, die zwar über keinen festen Abschluß, dafür aber über eine lange Berufserfahrung verfügten, sollte nun die Aufnahme einer Tätigkeit in einem anderen EG-Mitgliedstaat erleichtert werden.²⁸⁷

Trotz der Forderung und des Bestrebens aller Mitgliedstaaten und der EG-Gremien nach einer zügigen Fortentwicklung des Grenzabbaus waren auch im Dezember 1991 die Angleichungen der einzelstaatlichen Regelungen noch immer nicht ausreichend für einen Wegfall der Grenzkontrollen mit Geltung des Binnenmarktes am 01.01.1992. Massive Differenzen zwischen den einzelstaatlichen Interessen wurden nun deutlich, bspw. weigerten sich Irland, Großbritannien und Griechenland, die Grenzkontrollen für EG-Angehörige auch in den See- und Flughäfen abzuschaffen.²⁸⁸ Man verlängerte kurzerhand die Frist zur Grenzöffnung bis zum 01.01.1993, aber die Umsetzungen machten keine wesentlichen Fortschritte. Zwar verabschiedete der Ministerrat auf seiner Tagung am 25. Februar 1992 weitere Richtlinien bspw. für den freien Dienstleistungsverkehr von Schadensversicherungen und machte den Weg frei für EG-weite Ausschreibungen öffentlicher Aufträge in verschiedenen Bereichen, wodurch der freie Kapital- und Dienstleistungsverkehr weitgehend gewährleistet wurde. Bezüglich der Personenkontrollen aber gab es sogar einen Rückschritt: Die Staaten einigten sich auf eine Beibehaltung der

²⁸⁶Richtlinie des Rates 90/365/EWG über das Aufenthaltsrecht der aus dem Berufsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen; RI 90/336/EWG über das Aufenthaltsrecht für Studenten; beide vom 28.06.1990.

²⁸⁷Vgl. EG-Kommission, Perspektive '92, August/September 1991.

²⁸⁸FR, 27.12.1991.

Grenzkontrollen in Flughäfen bis 1995. Somit hatten sich Irland, Großbritannien und Griechenland mit ihren Forderungen durchsetzen können. Insgesamt machte die Tagung deutlich, welche grundlegenden Probleme noch bestanden. Zwar waren sich alle Mitgliedstaaten einig, daß man die innerstaatlichen Grenzen abbauen wollte, aber der Weg erwies sich als sehr umstritten. Die BRD, unterstützt von Italien und Griechenland, forderte die Verabschiedung eines rechtsverbindlichen Beschlusses, der alle Mitgliedstaaten zum Grenzabbau bis Ende 1992 verpflichten sollte, während die Mehrheit der übrigen Vertragspartner sich für eine Einzelverabschiedung entsprechender Richtlinien einsetzte.²⁸⁹

Dabei war bei den Planungen zur Europäischen Union bereits 1991 das Unions-Bürgerrecht ins Zentrum gerückt: Es sollte ein unbeschränktes Aufenthalts- und Niederlassungsrecht geben, das Wahlrecht in den jeweils anderen Vertragsstaaten - also insgesamt eine weitgehende Gleichstellung aller EU-Bürger. Doch bis dahin waren noch nicht einmal die Grenzkontrollen abgebaut.

Bewertung

Freizügigkeitsbeschränkungen für EG-Bürger unterlagen nie ökonomischen Beweggründen, sondern lediglich „Sicherheitsbestimmungen“, wenn Anlaß zur Sorge über eine mögliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder Gesundheit gegeben war. Seit der neuen „Dynamik“ des Binnenmarktpjektes zu Beginn der achtziger Jahre bemühten sich alle Beteiligten um die Ausweitung der Freizügigkeitsrechte. Erkennbar blieb bis heute allerdings die Dominanz ökonomischer - in diesem Fall beschäftigungspolitischer - Ziele durch die Freizügigkeit, denn eine Aufnahme in das Sozialversicherungssystem eines anderen Mitgliedstaates war nur durch einen Arbeitsplatz möglich. Auch standen Aufenthaltserlaubnis und Arbeitsvertrag in engem Bezug zueinander. Der Vorrang ökonomischer Interessen wurde auch in der Stellungnahme des Rates vom 26.11.1990 deutlich, in der er darauf drängte, besonders in Bereichen mit starker Arbeitskräftenachfrage die Freizügigkeit auszubauen.

Der Freizügigkeit waren also dort Grenzen gesetzt, wo sie nicht aus Gründen der Arbeitsaufnahme angestrebt wurde. Erst nach Vorschlägen des Europäischen Rates und der Kommission wurden die Rechte auch für nicht arbeitstätige EG-Bürger ausgeweitet, da die Inanspruchnahme der Freizügigkeit nicht in erwartetem Rahmen stattfand. Mehr Rechte auch für Familienangehörige von Arbeitsmigranten folgten.

Im Vorfeld einer stringenteren Entwicklung zur Binnenmarktverwirklichung war die EG also durchaus bemüht, diese neue Dynamik durch einzelne Maßnahmen zu unterstützen,

²⁸⁹Vgl. FAZ, 26.02.1992.

die auch für den einzelnen EG-Bürger konkret erfahrbare Auswirkungen zeigten. Eine Abkehr von den rein ökonomischen Motiven der Binnenmarktplanung läßt sich daraus jedoch nicht ableiten, denn die o.g. Maßnahmen sollten die Akzeptanz der Bürger für das Projekt erhalten und einen Anreiz zur Inanspruchnahme der Freizügigkeit schaffen.

1992 war die Freizügigkeit der EG-Bürger formal weitgehend gewährleistet und die meisten arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Hindernisse waren abgebaut. Allerdings zeigten sich gerade in der letzten Phase der Umsetzung immer stärker nationale Widerstände gegen einen Abbau der Grenzkontrollen. Seit dem formalen Bestehen des Binnenmarktes sind noch immer nicht alle EG-Regelungen in nationales Recht umgesetzt worden. Auch die soziale Komponente stellt ein gewichtiges Problem bei der Inanspruchnahme der Freizügigkeit dar; die soziale Absicherung scheint noch nicht ausreichend gewährleistet. Daß die einzelnen Staaten noch immer auf ihre nationalen Kontrollrechte bestehen zeigte sich u.a. daran, daß beschlossen wurde, auch nach Abschaffung der Grenzkontrollen an den innerstaatlichen Flughäfen ab 1995 bei Zwischenlandungen der Flüge, die aus Drittstaaten kommen, weiterhin die Kontrollen beizubehalten - somit wurden auch EU-Bürger im „Raum ohne Binnengrenzen“ weiterhin überprüft.²⁹⁰

²⁹⁰Vgl. EG-Kommission, Perspektive '92, Januar 1991.

Zwischenfazit: Die Migrationspolitik auf Gemeinschaftsebene - Harmonisierungsversuche und -erfolge

Die Intention, Angleichungen in der Migrationspolitik auf Gemeinschaftsebene zu erzielen, ist deutlich zu erkennen. Vor allem die EG-Institutionen drängten stets auf eine rechtliche Harmonisierung, um den Binnenmarkt und später die Planungen zur Europäischen Union voranzubringen. Die geschaffenen Richtlinien und Verordnungen betreffen jedoch vorwiegend die interne Migration von Gemeinschaftsangehörigen. Deren Rechte wurden im Laufe der Zeit stetig ausgebaut und erweitert, um ihnen einen Anreiz zur Inanspruchnahme der Freizügigkeit zu geben. Eine stringente EU-Migrationspolitik sowie rechtliche Regelungen auf EU-Ebene bezüglich der Einwanderung von Drittstaatenangehörigen konnten bisher nur in Form zwischenstaatlicher Abkommen erzielt werden.

Da nach EuGH-Auslegung die Wanderungspolitik insoweit zu den in Art.118 EWGV angesprochenen sozialen Fragen zählt, als sie die Situation der Arbeitskräfte aus Drittstaaten mit Auswirkungen auf den EG-Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen betrifft, wäre eine gegenseitige Abstimmung migrations- und ausländerrechtlicher Regelungen bereits frühzeitig möglich gewesen, scheiterte aber am mangelnden Willen und Problembewußtsein der Mitgliedstaaten. Größtes Problem bis heute scheint der Unwille der Mitgliedstaaten, Teile ihrer nationalen Souveränität zugunsten gemeinschaftlicher Regelungen abzugeben. Die Staaten unterstützten die Initiativen der EG-Institutionen stets dann, wenn sie Vorteile für die Entwicklung nationaler Interessen erkennen konnten, so bspw. den Ausbau der Freizügigkeit, um im Bedarfsfall einen Ausgleich der Arbeitsmarktdefizite erzielen zu können. Drittstaatenangehörige betreffend folgten sie jedoch zum großen Teil nicht einmal den Empfehlungen bspw. des Europäischen Parlaments, auf Gemeinschaftsebene eine einheitliche Konzeption zur Integration zu entwickeln. Dies läßt sich aus den zum Teil sehr unterschiedlichen Beurteilungen des Phänomens Migration und der unterschiedlichen Beurteilung der Notwendigkeit von Integrationsmaßnahmen erklären.

Fortschritte bei der rechtlichen Harmonisierung wurden in erster Linie auf zwischenstaatlicher, nicht aber auf institutioneller Gemeinschaftsebene erzielt, und zwar überwiegend mit restriktiver Tendenz, denn einig sind sich alle beteiligten Staaten darüber, eine weitere Zuwanderung von Drittstaatenangehörigen möglichst effektiv zu verhindern. Gemeinschaftliche Maßnahmen zur Integration der bereits in den Mitgliedstaaten lebenden Drittstaatenangehörigen sind nicht zu erkennen. Die bisherige Entwicklung läßt vermuten, daß es künftig wohl auch auf Gemeinschaftsebene leichter sein wird, eine Harmonisierung einzelner Bestimmungen bezüglich der Einwanderung von Drittstaatenangehörigen zu erzielen, sofern sie einen restriktiven Charakter aufweisen.

Zwischenstaatliche Abkommen existieren auch, wie in den vorangegangenen Länderstudien festgestellt wurde, für die Bereiche Flucht und Asyl. Da Flüchtlinge seit einigen Jahren einen zahlenmäßig großen Anteil an den Migrationsbewegungen nach Europa stellen, wäre nun von Interesse, ob es bezüglich dieser Thematik bereits einheitliche Regelungen auf konstitutioneller Gemeinschaftsebene gibt.

Flüchtlingsrecht und -politik in der EG / EU

Ein großer Teil der gegenwärtigen Wanderungsbewegungen besteht aus Flüchtlingen aus den verschiedensten Herkunftsländern und mit unterschiedlichen Fluchtmotivationen. Nach vielfacher Ansicht ist die Zahl der Asylantragsteller auch deshalb gestiegen, weil eine anderweitige legale Einreise in die Mitgliedstaaten der EU aufgrund der restriktiven Migrationspolitik kaum noch möglich ist. Eines der offiziellen Ziele der Harmonisierungsbestrebungen in der EU-Politik ist die Angleichung des Asylrechts der Einzelstaaten, um die Flüchtlingsproblematik gemeinsam zu bewältigen. Welche Regelungen und Absprachen getroffen wurden und welche Linie einer gemeinschaftlichen Flüchtlingspolitik sich abzeichnet, soll in nachfolgendem Kapitel aufgezeigt werden.

Entwicklung von Richtlinien und Absprachen

Eine Kategorie EG-interner Flüchtlinge existiert rechtlich nicht und scheint auch nicht erforderlich, da - sollten tatsächlich einmal Fluchtgründe vorliegen - aufgrund der Freizügigkeitsregelung ein anderer Migrationsweg als über das Asylrecht problemlos beschritten werden kann.

Am 25.03.1964 verabschiedete der Europäische Rat die erste Richtlinie betreffend den Status von Flüchtlingen, allerdings bezog sich diese Richtlinie auf solche Flüchtlinge, die sich bereits in einem der Mitgliedstaaten aufhielten. Diese sollten bei einer Auswanderung in einen anderen Mitgliedstaat mit Nachsicht behandelt werden, da sie ja bereits als Flüchtlinge anerkannt waren. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG empfahl den EG-Staaten im gleichen Jahr, den Status dieser Flüchtlinge und den der Staatenlosen an den der EG-Arbeitsmigranten anzugleichen. Diese Empfehlung wurde 1967 wiederholt, fand aber offensichtlich in keinem der Länder große Beachtung, denn konkrete auf dieser Empfehlung basierende Veränderungen wurden nicht bekannt.

Seit 1980 befaßt sich auch das Europäische Parlament mit Flüchtlings- und Asylfragen. Es befürwortete bspw. in einer Entschließung vom 17.04.1980 eine kurz zuvor ergangene Aufforderung der Kommission an die Mitgliedstaaten, zukünftig positive Maßnahmen, die im Rahmen der Angleichung des Aufenthaltsrechts auf Gemeinschaftsebene beschlossen würden, auch den Flüchtlingen zuzuerkennen.²⁹¹

Am 09.06.1983 forderte das Europäische Parlament sowohl den EG-Ministerrat als auch die Kommission in einer Entschließung auf, endlich Vorschläge zur Harmonisierung des Asylrechts zu erarbeiten. Es schlug weiterhin vor, im EG-Haushalt einen speziellen Finanzposten für gezielte Flüchtlingshilfe in den Entwicklungsländern - also den Herkunfts-

²⁹¹ Hans Claudius Taschner/Wencelas de Lobkowicz, Die EG und das Asylrecht, in: Zuleeg [1987], S. 143 ff., hier S. 146.

bzw. eigentlichen Erstaufnahmeländern von Flüchtlingen - einzurichten, was auch geschah.²⁹² Ein Grund für diese Hilfestellung lag vermutlich in der Entwicklung der Flüchtlingszahlen: Während der siebziger Jahre hatten jährlich ca. 15.000 bis 20.000 Personen in der gesamten EG um Asyl ersucht, ab Beginn der achtziger Jahre war diese Zahl auf jährlich über 100.000 Personen gestiegen.²⁹³

Im April 1985 erhielt schließlich der Rechtsausschuß des Europäischen Parlaments vom Präsidium die Erlaubnis, einen Initiativbericht „Zu Fragen des Asylrechts“ auszuarbeiten.²⁹⁴

1986 wurde auf einer Ministerkonferenz in London die „Ad-hoc-Arbeitsgruppe Immigration“ zur Erarbeitung neuer ausländer- und asylrechtlicher Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene gegründet. Dies war eine Folge der Forderung der EG-Mitgliedstaaten, bei der Öffnung der Binnengrenzen in gewisser Form „Ersatzmaßnahmen“ für den Verlust der nationalstaatlichen Kontrollmöglichkeiten bei zukünftiger Migration zu schaffen. Vorrangig ging es den beteiligten Staaten um eine Vermeidung des Mißbrauchs von Asylanträgen in der Form, trotz restriktiver Maßnahmen in das Gemeinschaftsgebiet einzuwandern und somit auch die Möglichkeit zu erlangen, in jeden einzelnen EG-Staat einreisen zu können.

Die ersten Ergebnisse der Ad-hoc-Gruppe wurden den Innen- und Justizministern der EG auf einer Tagung am 28. April 1987 zur weiteren Diskussion vorgelegt, die anhand der Ergebnisse sofort neue Leitlinien für die Ad-hoc-Arbeitsgruppe aufstellten: Sie sollte sich von nun an maßgeblich mit den Bereichen Visaharmonisierung, Verstärkung der Außengrenzkontrollen, einheitliche Einreisebestimmungen, erleichterte Abschiebung illegal eingereister Personen und Wiederaufnahmeverhandlungen mit deren Herkunfts- oder Ausreiseländern befassen. Insbesondere diskutierte man hier erstmals über Sanktionen gegen Fluggesellschaften, die Personen aus Drittstaaten unter Verstoß gegen die Visapflicht beförderten. Man einigte sich darauf, die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention auf jeden Fall zu respektieren und auch bei der Ablehnung eines Asylgesuchs anderweitige Formen einer Duldung zu gewähren, wenn dies erforderlich wäre. Für Asylanträge sollte aber generell das „One-chance-only“-Prinzip eingeführt werden: Asylsuchende sollten ihren Antrag nur noch bei einem einzigen Mitgliedstaat stellen können, der damit für ihr Gesuch zuständig wäre. Parallele oder nachfolgende Anträge in anderen Mitgliedstaaten wollte man generell ausschließen und somit das Gebiet der EG quasi zu *einem* Asylantragsland erklären. Diesen Beratungen war die EntschlieÙung des Europäi-

²⁹² Luise Drücke, Flüchtlingspolitik auf supra-nationaler Ebene, in: Heinelt [1994], S. 176 ff., hier S. 184 f.; vgl. Dury-Bericht 1983, EG-Kommission 1990.

²⁹³ Vgl. Taschner/Lobkowicz, a.a.O., S. 147.

²⁹⁴ Ibid., S. 148.

schen Parlaments zum Asylrecht auf der Basis des 1985 in Auftrag gegebenen Initiativberichts vorangegangen.

Der Bericht „Zu Fragen des Asylrechts“ wurde am 29. Januar 1987 nach dreimaliger Erörterung von insgesamt 110 Änderungsanträgen vom Rechtsausschuß des Europäischen Parlaments angenommen. Nach weiteren Beratungen und mehr als sechzig Änderungsanträgen verabschiedete das Europäische Parlament am 11.03.1987 die dem Bericht beigefügte Entschließung mit einem Katalog von achtzehn Prinzipien einer möglichen maximalen Harmonisierung des Asylrechts auf Gemeinschaftsebene.²⁹⁵ Zu den wichtigsten Prinzipien zählten:

- a) Die Einhaltung des Nicht-Zurückweisungsprinzips durch die Grenzbehörden (Non-Refoulement-Gebot aus der GFK);
- b) ein gründliches und zügiges Überprüfungsverfahren für Asylanträge;
- c) die Einhaltung internationaler Abkommen wie bspw. der GFK, von Entschlüssen des Europarats und der Vereinten Nationen;
- d) eine Unterscheidung zwischen Erstaufnahme- und Asylland, um dem Asylsuchenden die freie Wahl des für seinen Antrag und damit auch seinen späteren Aufenthalt zuständigen Landes zu gewährleisten;
- e) die nationalen Asylverfahren werden Gegenstand der Rechtsangleichungen auf Gemeinschaftsebene;
- f) gegen einen ablehnenden Asylentscheid muß eine richterliche Überprüfung möglich sein, dieses Revisionsverfahren soll aufschiebende Wirkung haben;
- g) anerkannte Flüchtlinge erhalten die gleichen Rechte und Pflichten wie die Staatsangehörigen der EG-Länder.

Ferner beurteilte das Europäische Parlament die Unterbringung von Asylbewerbern in Sammelunterkünften für einen längeren Zeitraum als sechs Monate als Verstoß gegen die Menschenwürde, ebenso wie langfristige Arbeitsverbote und Residenzpflichten.

Das Europäische Parlament schlug vor, wegen der zu erwartenden ungleichen Belastung der Mitgliedstaaten durch die Asylgewährung (u.a. durch Prinzip d), s.o.) ein finanzielles Ausgleichssystem auf der Basis des EG-Haushalts zu entwickeln und einen EG-Beauftragten für Asylangelegenheiten einzusetzen, der von der Kommission ernannt werden und mit dem Europäischen Parlament zusammenarbeiten sollte.²⁹⁶

Man empfahl den Mitgliedstaaten, sich bei der Angleichung ihrer nationalen Rechtsgrundlagen an dem Handbuch des UNHCR sowie am Flüchtlingsbegriff der OAU zu orientieren, was einer Aufforderung zur Erweiterung der Flüchtlingsdefinition gleichkam.²⁹⁷ Das Euro-

²⁹⁵ Entschließung zum Asylrecht, Amtsblatt C 99 vom 13.04.1987, S. 167.

²⁹⁶ Taschner/Lobkowicz, a.a.O., S. 149.

²⁹⁷ Vgl. Flüchtlingsdefinition der OAU vom 10.11.1969 im Anhang dieser Arbeit.

päische Parlament erinnerte an die Verantwortung der EG, „als einheitlicher Rechts- und Sozialraum und im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes gemeinsame rechtliche und soziale Standards für Asylsuchende zu definieren“²⁹⁸ und forderte die Mitgliedstaaten auf, „in ihrer Behandlung von Asylanträgen großzügig, zügig und gründlich zu sein, ohne diejenigen zu diskriminieren, die ohne Visa einreisen, sowie einen garantierten Zugang zu freier Rechtsberatung sicherzustellen“ und keine Visapolitik zu betreiben, die die Möglichkeiten zur Flucht verhindern und damit Menschen in Gefahr bringen könnte.²⁹⁹ Bei einer vergleichenden Betrachtung der Entschließung des Europäischen Parlaments und der von den Innenministern erstellten Aufgaben der Ad-hoc-Gruppe Einwanderung wird deutlich, daß allein das Parlament eine nicht streng einseitige Sichtweise aus dem Blickwinkel der EG mit der Zielsetzung eines möglichst hohen „Schutzes“ vor vielleicht „unbegründeten“ Asylanträgen vertritt, sondern auch der Situation der Flüchtlinge selbst vor, während und nach ihrer Flucht Aufmerksamkeit zukommen läßt. Grundlage beider Auflistungen ist das Anliegen der Angleichung der nationalen Asylrechtsbestimmungen auf Gemeinschaftsebene. Doch während sich die Innenminister überwiegend mit Möglichkeiten der restriktiven Handhabung des Asylrechts zur Bekämpfung „mißbräuchlicher“ Anträge beschäftigen, so geht das Europäische Parlament auf Menschenrechte und Problematiken ein, die sich aus Regelungen zu Lasten der Asylsuchenden ergeben könnten. Auch der Hinweis auf die OAU-Flüchtlingsdefinition macht deutlich, daß hier eine realistische Betrachtung der weltweiten Fluchtursachen unter Berücksichtigung der UNHCR-Berichte erfolgte.

1988 begann die EG-Kommission mit der Erarbeitung eines Richtlinienvorschlags über das Asylrecht, der offiziell zum Ziel hatte, die Binnengrenzkontrollen durch ein geeignetes System auch für Asylsuchende überflüssig zu machen. Die Bezugnahme auf den Binnenmarkt war notwendig, weil die EG-Kommission laut EuGH eigentlich keine Kompetenz dazu besitzt, Rechtsvorschriften für die Ausländer- und Asylpolitik zu erlassen. Mit dieser Zielsetzung aber konnte sich die EG-Kommission auf Art.100 EWGV berufen, der die Rechtsangleichung der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Freizügigkeit des Personenverkehrs in ihren Kompetenzbereich legt.

Auf dem Gipfeltreffen in Rhodos Ende 1988 erhielt die vom Europäischen Rat eingesetzte Gruppe der Koordinatoren zur Frage der Freizügigkeit für Personen den Auftrag, einen Maßnahmenzeitplan bezüglich der Einwanderungskontrollen und der Rechtsharmonisierung zu erstellen, den sie einige Monate später vorlegte. Dieser Maßnahmenplan wurde als „Palma-Dokument“ im Juni 1989 einstimmig vom Europäischen Rat auf seiner Tagung

²⁹⁸ EuGRZ 1987, 186.

²⁹⁹ Drüke, a.a.O., S. 185.

in Madrid angenommen.³⁰⁰ Dieses Dokument wurde nie veröffentlicht und auch dem Europäischen Parlament vor seiner Verabschiedung nicht zur Stellungnahme vorgelegt. Hier lassen sich exemplarisch Lücken in der demokratischen Struktur der EG-Institutionen aufzeigen: Zwar gibt es festgelegte Abläufe, die die demokratische Legitimation von Entscheidungen gewährleisten sollen, allerdings kommt es immer wieder vor, daß der Ablauf des Entscheidungsprozesses für Außenstehende nicht nachvollziehbar ist, um so mehr, wenn die Informationen der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden. In Bezug auf das Palma-Dokument weist bspw. Cruz [1991] auf eine weitere Legitimationslücke hin: Die mit der Ausarbeitung beauftragte Koordinatorengruppe ist innerhalb des institutionellen Gefüges der EG nicht eindeutig einzuordnen. Sie wurde vom Europäischen Rat eingesetzt und somit in das Kompetenzgefüge der EG aufgenommen. Eine solche Zugehörigkeit zieht in der Regel auch die Kontrolle durch das Europäische Parlament nach sich, das in diesem Fall jedoch weder bei der Ausarbeitung des Palma-Dokuments, noch bei der Einsetzung der Koordinatorengruppe auch nur als Beobachter hinzugezogen wurde.³⁰¹ Hieraus läßt sich eine Demokratielücke ableiten, allerdings könnte man bezüglich der Koordinatorengruppe argumentieren, daß diese lediglich eine Arbeitsgruppe des Europäischen Rates ohne eigene Entscheidungskompetenzen darstellt, so daß sich die Notwendigkeit einer parlamentarischen Kontrolle nicht begründen ließe. In Bezug auf das Palma-Dokument aber, das die weitere Entwicklung der EG-Migrationspolitik entscheidend beeinflussen sollte, läßt sich der Vorwurf der mangelnden Beteiligung des Europäischen Parlaments durchaus aufrecht erhalten. Ob man dieser Kritik am formalen Ablauf zustimmt oder nicht - als Konsequenz dieser Vorgehensweise läßt sich auf jeden Fall festhalten, daß nachfolgende Differenzen über den Inhalt des Papiers durch die Ausgrenzung der parlamentarischen Vertreter der Mitgliedstaaten vorprogrammiert waren. Der Europäische Rat hätte effektiver vorgehen können, indem er alle Institutionen an den inhaltlichen Diskussionen vorab beteiligt und damit eine konsensfähige Basis zur gemeinsamen Weiterentwicklung der migrationspolitischen Strategien geschaffen hätte. Auch der Inhalt des Palma-Dokuments erweist sich bei näherer Betrachtung als problematisch: So gilt als „essentiell“ die Festlegung der Zuständigkeit eines Staates für einen Asylantrag, während die Angleichung der Kriterien zur Asylanerkennung lediglich als „wünschenswert“ eingestuft wird. Eine tatsächliche Einhaltung dieser Reihenfolge könnte für Flüchtlinge zur Konsequenz haben, daß sie aufgrund der bestehenden Unterschiede in der Anerkennungspraxis der Staaten eigentlich unterschiedliche Chancen der Anerkennung hätten, die sie bei einer Auswahl des Zufluchtstaates - sofern sie davon Kenntnis erlangten - zu ihren Gunsten nutzen könnten. Durch eine rigorose Festlegung der

³⁰⁰ Palma-Dokument (CIRC 3624/89).

³⁰¹ A.M. Cruz, Will the European Community make the 1992 deadline on the abolition of internal border controls? in: Inter-

Zuständigkeit bliebe ihnen diese Auswahl und damit unter Umständen eine mögliche Anerkennung als Flüchtling verwehrt.

Für eine Zuständigkeitsregelung gibt es in der wissenschaftlichen und pragmatischen Diskussion zwei Konzepte. Das erste beruft sich auf die Schlußbestimmung XV des UNHCR, wonach dem Asylbewerber bei der Wahl des Antragsstaates eine gewisse Freiheit einzuräumen ist.³⁰² Aus ethischer Sicht erscheint es folgerichtig, daß ein Mensch, der seinen Heimatstaat verläßt und sich auf die Flucht begibt zumindest entscheiden kann, wo er sich um eine Aufnahme bemühen möchte, da diese Entscheidung seinen weiteren Lebensverlauf maßgeblich bestimmt. Es ist davon auszugehen, daß bei einer solchen Entscheidung soziale und kulturelle Aspekte einfließen und der Flüchtling abwägt - sofern er die Möglichkeit dazu hat - welche Aufnahmegesellschaft ihm die besten Möglichkeiten einer Integration bieten kann. Häufig bestehen bereits Kontakte in bestimmte Aufnahme-länder, die eine Eingliederung wesentlich erleichtern können.

Das zweite Konzept, und dies wurde letztlich den Planungen der EG-Staaten zugrundegelegt, beruht auf dem Prinzip des Ersteinreiselandes. Aufgrund der Auswertung aller Fakten soll nur das Land innerhalb der EG zuständig sein, in das der Asylsuchende zuerst einreiste, unabhängig davon, ob die Einreise legal oder illegal, mit Visum oder ohne erfolgte. Hier wird dem Flüchtling jegliche Handlungsfreiheit genommen. Aspekte einer möglichen Integrationsfähigkeit bleiben außer Betracht, ebenso wie die individuelle Lebensplanung des Flüchtlings.

1989 lag der von der EG-Kommission 1988 begonnene Entwurf einer Asylrichtlinie zur Vereinheitlichung der nationalen Politiken und Rechtsvorschriften vor. Dieser Entwurf wurde zum Grundstein aller weiteren Entwicklungen, deshalb erfolgt an dieser Stelle eine detaillierte Darstellung der wichtigsten Artikel.

In Art.2 werden die Mitgliedstaaten dazu angehalten, sich um eine Zusammenarbeit insbesondere beim gegenseitigen Informationsaustausch über Asylbewerber zu bemühen, um Mißbräuche des Asylrechts - wie beispielsweise Mehrfachanträge - zu verhindern. Der Artikel erwähnt zwar die GFK, auf die sich Mitgliedstaaten stützen sollen, allerdings nur im Zusammenhang mit der Mißbrauchsverhinderung: Falls erforderlich sollen auch andere Vertragsstaaten der GFK als nur jene der EG in das Informationssystem einbezogen werden.

In Art.3 ist festgelegt, daß ausschließlich einem Land die Zuständigkeit für ein Asylverfahren obliegt.

national Migration, Vol. XXIX, No. 3, 1991, S. 477-482.

³⁰²Vgl. dazu Taschner/Lobkowicz, a.a.O., S. 149.

Die Art.4-13 enthalten weitere Bestimmungen über die Zuständigkeit: Der Mitgliedstaat, der dem Asylsuchenden eine Aufenthaltserlaubnis, ein Touristenvisum oder eine Befreiung von der Visaeinreise erteilt hat, soll die Verantwortung übernehmen. Erfolgte die Einreise illegal, so ist das Ersteinreiseland für die Bearbeitung des Antrags zuständig. Im Rahmen der Familienzusammenführung sind Ausnahmen möglich, die Zuständigkeit kann, falls erforderlich, innerhalb der ersten drei Monate noch wechseln, wenn bspw. die Verfahren für einen Asylbewerber und später in einen anderen Staat nachgereiste Familienangehörige zusammengelegt werden sollen. Eine freiwillige Überprüfung des Asylantrags durch einen Staat, der nicht zuständig ist, ist weiterhin möglich, wenn dieser es für notwendig erachtet. Eine solche Notwendigkeit kann sich bspw. aus nationaler Gesetzgebung ergeben, die eine generelle Überprüfung eines Antrags vorschreibt.

Die Art.14-16 regeln die Stellung des Asylsuchenden während des laufenden Verfahrens: Es gelten die jeweiligen Vorschriften des Aufnahmestaates. Der Asylsuchende darf sich in diesem Zeitraum unter gewissen Voraussetzungen für maximal einen Monat in einen anderen Mitgliedstaat begeben, ohne dort einen Asylantrag stellen zu dürfen. (Zweck dieser Regelung könnte es sein, Verwandtenbesuche zu ermöglichen.)

In Art.17-19 sind die Voraussetzungen zur Erteilung des Flüchtlingsstatus angesprochen. Eine Entscheidung soll demnach von den jeweils nach innerstaatlichem Recht zuständigen Behörden getroffen werden. Kommen diese zu dem Entschluß, den Antrag abzulehnen, und es wäre möglich, daß in einem anderen Mitgliedstaat eine positive Entscheidung ergehen könnte, so soll zunächst ein Beratendes Komitee für Asylrechtsfragen, das allerdings erst noch zu gründen wäre, angerufen werden, dessen Beurteilung der zuständige Staat bei seiner abschließenden Entscheidung zu berücksichtigen hätte.

Die Richtlinie sieht vor, daß nach der rechtskräftigen Ablehnung eines Asylgesuchs der weitere Aufenthalt nur noch aus außergewöhnlichen humanitären Gründen gewährt werden darf, wobei den anderen Staaten gegenüber eine Informationspflicht besteht.

Die Art.20-24 regeln die Möglichkeit verkürzter Asylantragsverfahren bspw. für Folge- oder Parallelanträge.

In Art.25 wurde die Freizügigkeit für anerkannte Flüchtlinge festgeschrieben.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, daß auch in diesem Entwurf einer Richtlinie keineswegs ein für alle Staaten bindendes Gemeinschaftsrecht geplant ist. Es geht lediglich um eine Angleichung der nationalen Verfahrenspraktiken. Positiv für die Asylsuchenden ist zu vermerken, daß kein Staat zwingend an die Anerkennung einer Ablehnung durch einen anderen gebunden werden kann, so daß sich eventuell trotz des Ausschlusses eines Folgeantrages im Gemeinschaftsgebiet in der Praxis doch die Möglichkeit dazu ergeben könnte. Allerdings zeichnet sich ab, daß alle Mitgliedstaaten, deren Gesetzgebung die individuelle Überprüfung eines Antrags zwingend vorschreibt, auch wenn es sich um ei-

nen woanders bereits abgelehnten Asylbewerber handelt, seit Ende der achtziger Jahre versuchen, diese Regelungen aus ihrer Gesetzgebung zu entfernen. Es sind keine Vorschläge enthalten, wie man eine gleichmäßige „Verteilung“ der Asylbewerber in der EG auf die einzelnen Mitgliedstaaten erreichen könnte bzw. welche Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Länder mit einer hohen Zuständigkeitsrate getroffen werden könnten.

Die Dubliner Konvention

Aus dem Richtlinienvorschlag der Kommission entstand schließlich die Asylrechtskonvention oder auch „Dubliner Konvention“, die am 14.06.1990 von den Innenministern der EG-Mitgliedstaaten bis auf Dänemark, das erst am 13.06.1991 nach notwendigen Ergänzungen seiner innerstaatlichen Gesetzgebung beitrug, unterzeichnet.³⁰³ Die Dubliner Konvention enthält neben den oben beschriebenen Hauptpunkten des Entwurfs eine Harmonisierung der Visabestimmungen durch die Einführung einer einheitlichen Visapflicht für Migranten aus neunundfünfzig Staaten. Ferner wurde das sogenannte „One-chance-only“-Prinzip - der Ausschluß von mehr als einem Asylantrag einer Person im gesamten Gebiet der EG - endgültig festgeschrieben.

Auffällig an der Dubliner Konvention ist, daß es sich bei dieser sogenannten „EG-Asylrichtlinie“ wieder einmal um ein *zwischenstaatliches* Abkommen der Mitgliedstaaten handelt und nicht etwa um tatsächliches EG-Recht, was zuvor von der Kommission wiederholt als Zielsetzung genannt worden war. Der Grund dafür lag ganz einfach darin, daß die Kommission auf die Dominanz ihrer übergeordneten Kompetenz verzichtete, um die ohnehin schleppende Harmonisierungsentwicklung nicht weiter zu gefährden. Dieser neue Ansatz hatte sich aus den Differenzen im Rahmen der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Februar 1986 entwickelt. Die EEA erteilte den EG-Institutionen und den Mitgliedstaaten einen eindeutigen Rechtsauftrag zur Vollendung des Binnenmarktes, d.h., zur Durchführung aller notwendigen Maßnahmen auch für die Öffnung der Binnengrenzen bis zum 01.01.1993. Hier entwickelte sich ein Meinungsstreit zwischen der Kommission und den Vertretern der einzelnen Staaten, welche Maßnahmen von diesem Rechtsauftrag und damit von der Rechtsetzungskompetenz der Kommission umfaßt seien. Die Kommission vertrat die Auffassung, die Durchsetzung eines „Raumes ohne Binnengrenzen“ beinhalte natürlich auch Regelungen über Drittstaatenangehörige, die sich in der EG aufhielten bzw. in das Gebiet einreisen wollten, und somit sei ihr durch die EEA auch eine Rechtsetzungskompetenz bezüglich des Asylrechts erteilt worden. Die Mitgliedstaaten hingegen stellten klar, daß sie dies keineswegs akzeptieren würden; in

³⁰³ Allerdings war die Konvention Ende 1993 erst von sechs Staaten auch ratifiziert worden; so Kommission der EG, Bericht an den Rat über die etwaige Anwendung von Artikel K.9 des Vertrags über die Europäische Union auf die Asylpolitik, SEK (93) 1687 endg., 04.11.1993.

der von ihnen beigefügten Erklärung zu den Artikeln 13-19 EEA heißt es: „Diese Bestimmungen berühren in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten, diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die sie zur Kontrolle der Einwanderung aus Dritten Staaten ... Bekämpfung des Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel und unerlaubtem Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten erforderlich halten.“³⁰⁴ Abgesprochen sei für diesen Themenkomplex zwar eine Kooperation der Mitgliedstaaten, Kooperation sei aber keineswegs identisch mit der Ausübung gemeinschaftlicher Kompetenzen. Die EEA trat also am 01.07.1987 in Kraft, ohne daß die EG-Kommission weitere Zuständigkeiten für eine rechtsgültige Asylrechtsharmonisierung erhielt. Sie gab dann 1988 bei einer „Communication on the abolition of controls at intra-Community borders“ ihren übergeordneten Ansatz zugunsten der zwischenstaatlich-kooperativen Herangehensweise auf, was in der Asylrichtlinie deutlich wurde.³⁰⁵

Es gibt unterschiedliche Bewertungen der Dubliner Konvention sowohl bezüglich ihres Inhalts als auch ihres zwischenstaatlichen Geltungsbereiches. Degen [1994] z.B. bemängelt, daß die Konvention lediglich Harmonisierungen bezüglich der Flüchtlinge im Sinne der GFK berücksichtigt, nicht aber der Flüchtlinge, die aus humanitären Gründen ein außergewöhnliches Aufenthaltsrecht erhalten können.³⁰⁶

Santel [1992] befürchtet eine zunehmende Verweigerung der Visaerteilung aufgrund der Zuständigkeitsregelungen, er konstatiert: „It follows that the granting of visas will become the major instrument of the states involved to control the number of asylum-seekers. The more restrictive a state is with the granting of visas, the fewer the number of potential asylum seekers and therefore the lower the unwanted 'costs' the country will have. Thus, it will be up to the foreign embassies to determine whether a person seeking a visa wants to travel to Europe for business, holiday or possible immigration. If it is suspected that a person is a potential asylum seeker, then his request for a visa will most likely be denied.“³⁰⁷ Er weist darauf hin, daß die Visapflicht vorwiegend Menschen aus „Dritte-Welt-Staaten“ betreffe - Personen aus Nordeuropa dürften weiterhin ohne Visa einreisen.

Es mag zutreffen, daß künftig nur noch wenige Visa erteilt werden, und man kann davon ausgehen, daß dies auch aus Gründen der Zuwanderungsbegrenzung geschehen wird. Daß dies aber einer der Hauptregulierungsmechanismen der Staaten zur Verringerung der Asylanträge werden soll, ist zweifelhaft. Für Migrationsbewegungen sind Push- und Pull-Faktoren ausschlaggebend. Bei Menschen, die aus ihrem Wohnsitzstaat fliehen, sind

³⁰⁴EG Bull, Beil. 2/86.

³⁰⁵Cruz, a.a.O., S. 478.

³⁰⁶Manfred Degen, Probleme eines besonderen humanitären Schutzes für De-facto-Flüchtlinge, in: Heinelt [1994], S. 107 ff., hier S. 110.

³⁰⁷Bernhard Santel, European Community and Asylum Seekers. The Harmonization of Asylum Policies, in: Thränhardt [1992], S. 104 ff., hier S. 114.

es unterschiedliche Push-Faktoren, die sie zur Flucht drängen, bspw. Kriege, politische Verfolgung, aber auch Umweltkatastrophen, Hungersnöte, sowie andere Lebensumstände, die dazu führen, daß ein Verbleiben im Heimatstaat als unzumutbar empfunden wird. Ebenso wie Migranten müssen aber auch Flüchtlinge ein Ziel haben, also ein Aufnahme-land / eine Aufnahmeregion, dem / der sie zustreben. Es läßt sich vermuten, daß die Zielplanung von Informationen abhängig ist, die die Flüchtlinge noch im Herkunftsland erhalten. Im heutigen hochtechnologisierten Zeitalter mit seiner weltweiten Kommunikationsvernetzung sind Informationen über weite Distanzen zugänglich. Man kann also davon ausgehen, daß bspw. ein potentieller Flüchtling im afrikanischen Kontinent durchaus über Informationen verfügt, die ihm bestimmte Länder in Europa als vorrangiges Ziel seiner Flucht erscheinen lassen. Oft entsprechen die Informationen über diese Länder nicht der Realität und es werden Erwartungen aufgebaut, die sich nicht erfüllen werden. Das aber beeinflußt zunächst nicht die Zielrichtung der Flucht. Zunächst sind also zwei Grundlagen gegeben. Erstens: Eine Person ist aus bestimmten Gründen zur Flucht entschlossen. Zweitens: Sie möchte ein ganz bestimmtes Aufnahmeland erreichen. Wird von diesem Land ein Visum verweigert, so wird der potentielle Flüchtling vermutlich ein Visum für einen anderen, ähnlich gelegenen Staat beantragen. Dieses Verfahren kann sich mehrfach wiederholen. Allerdings ist es vor allem politisch Verfolgten oft nicht möglich, überhaupt die Botschaft eines anderen Landes zu betreten, ohne hinterher Repressalien durch den eigenen Staat befürchten zu müssen. Diese Menschen werden in der Regel ohne Einreiseerlaubnis aufbrechen. Bei denjenigen, denen ein Visum verweigert wurde, ist es eine Frage des Verfolgungsdrucks, wie lange sie weiter versuchen werden, eine Einreise auf legalem Wege vorzubereiten. Daraus läßt sich folgern, daß ein Flüchtling, für den der Leidensdruck im eigenen Staat zu groß wird, sich auch ohne Visum auf den Weg in sein Zielland machen wird. Grundsätzlich also lautet die These: Menschen, die zur Flucht entschlossen sind, werden sich nicht durch einreiserechtliche Hindernisse ihrer Zielländer vom Aufbruch abhalten lassen. Zweite Annahme: Wer sich für ein bestimmtes Land entschieden hat, der wird auch versuchen, in genau dieses Land einzureisen, unabhängig von juristischen Voraussetzungen. Daraus ergibt sich, daß die Verweigerung von Visa zu einem Anstieg der illegalen Einreiseversuche führen muß. Für die Bearbeitung eines Asylantrags soll das Ersteinreiseland zuständig sein, auch, wenn die Einreise illegal erfolgte. Durch eine Verweigerung des Visums kann sich also kein Staat seiner Verantwortung für die Überprüfung eines Asylgesuchs entziehen. Setzt man weiter voraus, daß auch die EU-Staaten Kenntnis über die Einflüsse der Push- und Pull-Faktoren haben, so wäre die Schlußfolgerung, daß sie andere Mittel als die der Visaverweigerung zur Regulierung der Asylbewerberzahlen erarbeiten müssen und sich dessen auch bewußt sind.

Eine höhere Gefährdung der Flüchtlinge wird sich dennoch aus der Dubliner Konvention ergeben: Die Zuständigkeit für Asylanträge wurde festgelegt, ohne zuvor die Kriterien zur Flüchtlingsanerkennung zu harmonisieren. Damit verringern sich die Chancen eines Asylsuchenden auf Anerkennung, da ihm statt wie bisher zumindest theoretisch zwölf potentielle Aufnahmestaaten nur noch ein Gesamtgebiet - quasi die EU als Aufnahmeland - zur Verfügung steht. Aufgrund der unterschiedlichen Anerkennungspraktiken ergibt sich eine zusätzliche Verminderung der Anerkennungschancen, die vor der Konvention gegeben waren (s.o., vgl. Diskussion über das Palma-Dokument).

Ferner sind in der Zuständigkeitsregelung selbst bereits Durchführungsprobleme angelegt: Bei einer illegalen Einreise, die den Behörden erst bekannt wird, wenn der Flüchtling nach Eintreffen im Staatsgebiet einen Asylantrag stellt, sind die Fluchtwege meistens nicht mehr nachvollziehbar, denn häufig entledigen sich diese Flüchtlinge aller Papiere, um gerade diesen Nachweis unmöglich zu machen, sofern sie befürchten müssen, daß dieser Nachweis zu einer Zurückschiebung in einen anderen Staat führen kann. Somit läßt sich für illegale Flüchtlinge zunächst keine eindeutige Zuständigkeit festlegen. Für dieses Problem wurden in der Konvention keine Lösungsansätze vorgegeben.

Die EG-Kommission wertete die Unterzeichnung der Dubliner Konvention aus einem etwas anderen Blickwinkel als Erfolg und als positiv auch für Asylsuchende: „Mit diesem Abkommen wird allen Asylanwärtern grundsätzlich die Prüfung ihrer Anträge durch einen EG-Staat zugesichert,“³⁰⁸ heißt es, ohne zu erwähnen, daß eine solche Überprüfung aufgrund des einzelstaatlichen Rechts in fast allen Mitgliedstaaten ohnehin grundsätzlich stattfindet.

Insgesamt läßt sich - entgegen der positiven Wertung durch die Kommission - festhalten, daß die Dubliner Konvention Anlaß zu vielfältiger Kritik gibt. Sie enthält keine eindeutigen Regelungen für Problembereiche, sondern ist vorwiegend dazu geeignet, potentiellen Flüchtlingen eine legale Einreise zu erschweren, dadurch die Zahl der illegalen Einreiseversuche zu erhöhen und generell die Möglichkeiten einer Asylanerkennung extrem zu mindern. Dies stellt eine Gefährdung auch all derjenigen dar, die sich aus begründeter Furcht um ihre Gesundheit oder ihr Leben zur Flucht entschließen.

Da diese Konvention ein Vertrag auf völkerrechtlicher Ebene zwischen den Mitgliedstaaten, nicht aber bindendes Gemeinschaftsrecht ist, unterliegt sie - außer nach Maßgabe der Gesetzgebung der Unterzeichnerstaaten - keiner übergeordneten demokratischen Kontrolle. Das bedeutet in der Praxis: Die Vertragsregelungen wirken aufgrund des Beitritts aller EU-Mitgliedstaaten quasi auf EU-Ebene, werden aber durch keine Instanz auf Gemeinschaftsebene kontrolliert. Die demokratische Kontrolle durch das Europäische

³⁰⁸EG-Kommission, Perspektive '92, August 1991.

Parlament wurde bei dieser zukunftsweisenden Asylrechtsharmonisierung über die Ebene des völkerrechtlichen Vertrags umgangen.

Die EG-Kommission empfahl dem Rat und dem Parlament am 29.04.1991 in einer vertraulichen Mitteilung,³⁰⁹ die gesamte Migrationsthematik in die EG-Außenpolitik aufzunehmen und bei allen künftigen Abkommen mit Drittstaaten ein Kapitel über Einwanderung einzufügen. Diese Empfehlung zeigte, daß man sich offensichtlich sehr intensiv mit der Thematik und ihren Lösungsproblemen befaßte, denn auf diese Weise wären eventuelle Kompetenzprobleme der EG-Institutionen bezüglich der Migrationsthematik zu lösen - wiederum durch den Abschluß multilateraler Verträge, nämlich zwischen der EG und einzelnen anderen Staaten. Aus diesen Verträgen ließe sich dann eine Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten ableiten.

Anfang Mai 1991 beriet die EG-Kommission weiter über eine Harmonisierung der Einwanderungspolitiken. Es bestanden nach wie vor divergierende Standpunkte der vertretenen Staaten über die Form strengerer Einreisekontrollen an den Außengrenzen, die Familienzusammenführung und über die generelle künftige Asylrechtspraxis. Man erreichte immerhin einen Konsens über das One-chance-only-Prinzip für Asylanträge, was ja ohnehin bereits in der Dubliner Konvention festgeschrieben worden war. Umstritten blieb der Vorschlag, den von einem Mitgliedstaat ausgewiesenen Drittstaatenangehörigen künftig den Zutritt zum gesamten EG-Gebiet zu verwehren, sowie aufenthaltsberechtigten Drittstaatenangehörigen keine Freizügigkeit innerhalb der EG zuzubilligen. Dieser Vorschlag macht noch einmal deutlich, wie wenig strukturiert die Planungen zum „Europa ohne Binnengrenzen“ sind: Die Einhaltung eines Freizügigkeitsverbots für bestimmte Personengruppen würde weiterhin konsequente Kontrollen auch an den internen Grenzen erfordern, also dem Gesamtkonzept zuwiderlaufen.

Aufgrund der Empfehlung der Kommission vom 29.04.1991 diskutierten die Innenminister über eine Regulierung der Migrationszahlen durch Assoziierungsverträge mit potentiellen Auswanderungsländern, insbesondere in Mittel- und Osteuropa sowie südlich des Mittelmeeres, und über eine Einführung von Zuwanderungsquoten durch die Einzelstaaten.³¹⁰

Im Juni 1991 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland zu, die formelle und tatsächliche Harmonisierung der Migrationspolitik innerhalb der EG bis spätestens Ende 1993 zu verwirklichen, also erst fast ein Jahr nach der geplanten „Binnenmarktvollendung“ und den damit einhergehenden internen Grenzöffnungen.

War in der Dubliner Konvention noch keine Regelung bezüglich von Flüchtlingen, die aus humanitären Gründen aufgenommen werden sollten enthalten, so ging die EG-Kommission im darauffolgenden Jahr darauf ein. In ihrer Mitteilung an den Rat und das

³⁰⁹ „Communication of the Commission to the EP and the Council on Immigration“ vom 29.04.1991; Cruz, a.a.O., S. 481.

³¹⁰ Vgl. FR, 08.05.1991.

Europäische Parlament vom 11.10.1991 stellte sie fest, daß es neben politischen Flüchtlingen und Wirtschaftsmigranten auch die Kategorie der De-facto-Flüchtlinge gebe, auf die man in weiteren Regelungen besonders achten müsse. Sie forderte von den Mitgliedstaaten, auch bezüglich dieser Kategorie nun einen gemeinsamen politischen Ansatz zu erarbeiten.³¹¹ Aber trotz dieses Hinweises ist auch im Arbeitsprogramm des Europäischen Rates zur Harmonisierung der Asyl- und Einwanderungspolitik, das er am 03.12.1991 vor dem Gipfel von Maastricht den für Einwanderung zuständigen Ministern vorlegte, kein diesbezüglicher Themenkomplex enthalten. Verhandelt werden sollten laut Arbeitsprogramm die Möglichkeiten der Anwendung der Dubliner Konvention, der Harmonisierung der materiellen Asylrechtsregeln einschließlich der Familienzusammenführung, der Angleichung von Regelungen über Abschiebung und Rückführung sowie die Schaffung eines „Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen“ (CIREA) im Sekretariat des Rates, das inzwischen eingerichtet wurde.³¹² Das Arbeitsprogramm formalisierte den Kontakt zwischen den EG-Mitgliedstaaten und dem UNHCR, so daß auf eine künftig größere Einbeziehung von dessen Beurteilungen zu hoffen war.³¹³

In einer Entschließung vom 18.11.1992 über die Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitiken wiederholte die EG-Kommission ihre Forderung von 1991, daß „die Mitgliedstaaten unverzüglich Schritte im Hinblick auf eine gemeinsame Politik für den Schutz von De-facto-Flüchtlingen“ unternehmen und „dem Europäischen Parlament und dem Rat Vorschläge unterbreiten“ sollten. Außerdem enthält diese Entschließung einen Katalog von Minimalanforderungen bezüglich der Asylverfahren und der Behandlung von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.³¹⁴

Auch das Europäische Parlament gab am 18.11.1992 nochmals eine Stellungnahme ab, in der es offensichtlich von einigen Forderungen aus seiner Entschließung von 1987 abrückte. Ehemals konkrete Forderungen hatten zum Teil nur noch Empfehlungscharakter, und das Parlament sprach sich nun auch für eine weitgehende Kompetenz der Kommission in Asylfragen aus.³¹⁵

Auf dem EG-Gipfel in Edinburgh am 13.12.1992 gab der Europäische Rat noch einmal eine Erklärung zu den Grundsätzen der externen Aspekte von Migrationspolitik ab: Ziel ist es demnach, Vertriebene zu ermuntern, in dem ihrer Heimat am nächsten gelegenen Gebiet Zuflucht zu suchen und nicht weiterzureisen. In den Mitgliedstaaten der EG sollen sie nur in extremen Notsituationen vorübergehend Aufnahme finden. Somit wurde offiziell

³¹¹Mitteilung der EG-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über das Asylrecht vom 11.10.1991 (SEK [91] 1857 endg.).

³¹²Kommission der EG, Bericht an den Rat, SEK (93) 1687 endg., 04.11.1993.

³¹³Drüke, a.a.O., S. 190.

³¹⁴Vgl. Degen, a.a.O., S. 111; Drüke, a.a.O., S. 185.

³¹⁵Entschließung des Europäischen Parlaments zur Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitiken in den Europäischen Gemeinschaften (A3-03337/92).

der Grundsatz bestätigt, die Aufnahme von Flüchtlingen künftig auf ein Mindestmaß beschränken zu wollen und zu diesem Zweck in den Herkunftsstaaten tätig zu werden.

Im Dezember 1992 gab es drei Entschlüsse der für Einwanderung zuständigen Minister (i.d.R. die Innenminister der EG-Staaten) zur Migration.

Die erste Entschleßung enthält Regelungen über die gemeinsamen Kriterien zur einheitlichen Bewertung und Behandlung offensichtlich unbegründeter Asylanträge. Hier verpflichten sich die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der GFK und der bestehenden Garantien wie bspw. dem Recht der Asylbewerber auf eine ausführliche Einzelbefragung und eine Beschwerdemöglichkeit gegen eine Zurückweisung. Allerdings wurde auch die Möglichkeit beschleunigter Verfahren bspw. bei einer Verletzung der Mitwirkungspflicht des Asylbewerbers bestätigt, wobei man sich auf den Grundsatz einigte, daß der notwendige Schutz vor Verfolgung höher zu bewerten sei als solche Verstöße eines Flüchtlings gegen die Mitwirkungspflicht.³¹⁶ Diese Regelungen orientieren sich an den Schlußfolgerungen No. 30 und No. 58 des UNHCR-Exekutivkomitees über offensichtlich unbegründete Asylanträge.³¹⁷

In der zweiten Entschleßung wurde festgelegt, daß Asylbewerber, die aus in einer gemeinsamen Liste aufzuführenden sicheren Drittstaaten einreisen wollen, ohne Behandlung ihres Antrags, aber erst nach individueller Prüfung zurückgewiesen werden sollen. Auch zu diesem Zweck sollen einheitliche Verfahrensvorschriften erstellt werden. Hier richtete man sich nicht mehr nach Empfehlungen des UNHCR, der davon ausgeht, daß bei einer solchen Zurückweisung ohne die Zustimmung des Betroffenen dieser wiederholt und ggf. nur an einer anderen Grenze die Einreise versuchen wird. Damit ergäbe sich die Situation eines „refugee in orbit“, die zu vermeiden eigentlich auch Anliegen der EU-Staaten ist. Nach Ansicht des UNHCR sollten die Staaten auch dann auf eine Zurückweisung verzichten, wenn der Flüchtling sich nachweislich nur sehr kurze Zeit in dem Drittstaat aufgehalten hat und keine anderweitigen Kontakte in das Land vorhanden sind.³¹⁸

Die dritte Entschleßung befaßt sich schließlich mit den Kriterien einer einheitlichen Beurteilung sicherer Herkunftsstaaten und der Behandlung von Asylbewerbern aus solchen Ländern.

Der Inhalt dieser Entschlüsse sollte bis zum 01.01.1995 von den EU-Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden.³¹⁹ Insbesondere für aussichtslose Anträge und bei der Einreise aus sicheren Drittstaaten wird eine Konkretisierung in rechtsverbindlichen Abkommen angestrebt. Über die Familienzusammenführung von Asylbewerbern hatte

³¹⁶Drücke, a.a.O., S. 191: „Es ist zu hoffen, daß von diesem Grundsatz [...] großzügig Gebrauch gemacht wird.“

³¹⁷Ibid., S. 190 f.

³¹⁸Ibid.

³¹⁹In der BRD geschah dies bspw. mit der Neuregelung des Asylrechts zum 1. Juli 1993.

man sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht einigen können, es lag lediglich ein Entwurf mit sehr restriktiven Regelungsvorschlägen vor.³²⁰

Der Vertrag zur Europäischen Union, der am 01.11.1993 in Kraft trat, enthält einige wenige Artikel zur Migrations- und Flüchtlingspolitik. So behandelt Art.K 2 - „Zusammenarbeit der EU-Staaten in den Bereichen Justiz und Inneres“ - auch die Asylpolitik und die Einwanderungspolitik in der EU. Vorgeschrieben sind für alle Maßnahmen die Einhaltung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950 sowie des Abkommens über die Rechtsstellung von Flüchtlingen vom 28.07.1951. Art.35 verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit mit dem UNHCR.³²¹

Auf einer Tagung im Oktober 1993 beauftragte der Europäische Rat den durch den EU-Vertrag neu errichteten Ministerrat - bestehend aus 24 Ressortchefs der Einzelstaaten unter Beteiligung der „Europa-Kommission“ - mit der Planung einheitlicher migrationspolitischer Regelungen. Auf einem Gipfeltreffen der Innen- und Justizminister im November 1993 wurden dann gemeinsame Visaregelungen festgelegt. Ferner bestätigte man lediglich noch einmal die schon im vorausgegangenen Jahr erarbeiteten Grundsätze - daß die GFK eingehalten, eine gemeinsame Definition für Bürgerkriegsflüchtlinge gefunden und Mindestgarantien für die Asylüberprüfung gegeben werden müßten.³²² Bezüglich der Visaregelung richtete man sich nach Art.100 c des Maastricht-Vertrages über die Europäische Union, der folgendes Verfahren vorgibt: Der EU-Ministerrat erstellt nach Anhörung des Europäischen Parlaments und auf Vorschlag der Kommission einstimmig eine Liste der Länder, deren Bürger für eine Einreise ins Gemeinschaftsgebiet der Visapflicht unterliegen. In besonderen Situationen, die zu einem plötzlichen Zustrom von Migranten aus Staaten, die nicht in der Liste aufgezählt sind, führen können, ist der Ministerrat befugt, auf Empfehlung der Kommission schon mit qualifizierter Mehrheit eine befristete Visapflicht zu erlassen.

Die Kommission drängte auf eine zügige Umsetzung des Artikels, so daß bei den Beratungen im November 1993 weitere Vereinbarungen getroffen wurden: So soll ein erteiltes Visum während seiner Gültigkeitsdauer auch Freizügigkeit im gesamten EU-Gebiet garantieren, vermutlich um endlich den Weg für eine Abschaffung der Binnengrenzkontrollen zu ebnen. So jedenfalls läßt sich diese Regelung bewerten, allerdings bleibt ungeklärt, ob diese Freizügigkeit auch für Asylsuchende ohne Visum während des laufenden Asylverfahrens gelten soll. Wenn nicht, wären die Kontrollen weiterhin erforderlich. Das Europäische Parlament äußerte Kritik an der bisher langsamen Umsetzung der Regelungen.

³²⁰Vgl. Degen, a.a.O., S. 167.

³²¹Drüke, a.a.O., S. 193.

³²²FR, 29.11.1993.

Nach der EEA von 1986 hätten die Binnengrenzkontrollen bereits zum 1. Januar 1993 aufgehoben sein sollen, so das EP, das hinzufügte, man plane nun eine Klage gegen die Kommission vor dem EuGH wegen Untätigkeit.

Im August 1994 legte die Kommission dem Rat einen Entwurf für ein gemeinsames Visum der EU-Staaten vor, das für Bürger aus Drittstaaten die unterschiedlichen nationalen Reisepapiere ersetzen und eine Gültigkeitsdauer von jeweils drei Monaten haben soll. Angesichts der schleppenden Umsetzung der innergemeinschaftlichen Freizügigkeit (bzw. des Grenzkontrollabbaus) erhoffte man sich von einem solchen Visum Fortschritte.

Am 30.11.1994 begann eine Tagung der Innen- und Justizminister über die Möglichkeiten einer Vereinheitlichung des Asylrechts auf europäischer Ebene. Das Arbeitspapier zu dieser Konferenz enthielt bereits Vorschläge verschiedener beteiligter Staaten, die eine neue Dimension der Abweichung vom internationalen Standard des Flüchtlingsschutzes aufwiesen: So sprachen sich einige Regierungen für eine weitere Einschränkung der Widerspruchsmöglichkeiten bei einer ablehnenden Asylentscheidung aus. Andere forderten, daß bei der Abschiebung in einen sicheren Drittstaat künftig nicht mehr geprüft werden solle, ob der Flüchtling dort Zugang zu einem Asylverfahren habe. Dänemark strebte eine Erschwerung des Kontakts zwischen Flüchtlingen und Hilfsorganisationen wie dem UNHCR an. Die Bundesrepublik brachte einen aus Vorschlägen der Einzelstaaten zusammengestellten Entwurf einer Entschließung über Mindestgarantien ein. Schon vor Beginn der Tagung bestand Einigkeit darüber, daß ein eventuell verabschiedetes Schlußdokument über solche Garantien keinen rechtsverbindlichen Charakter erhalten sollte.³²³

Verabschiedet wurde schließlich ein „Modell-Rückkehrabkommen“, das laut Auskunft des UNHCR den EU-Staaten die Möglichkeit gibt, Asylbewerber ohne Anhörung in während der Flucht durchquerte „sichere“ Drittländer zurückzuweisen. Der UNHCR stellte hierzu fest, daß somit kein Schutz mehr für Flüchtlinge gewährleistet sei. Eine Zurückweisung ohne jegliche Anhörung verstoße auch gegen das Refoulement-Verbot der GFK. Der UNHCR empfahl deshalb den EU-Staaten „nachdrücklich“, klare und verbindliche Regelungen zum *Schutz* von Flüchtlingen und Asylsuchenden zu entwickeln - die Aufnahme eines Asylverfahrens in einem solchen Drittstaat müsse gewährleistet sein.³²⁴

Wie funktioniert Flüchtlingspolitik auf EU-Ebene?

Zuwanderungspolitische Fragen werden seit 1986 auf der intergouvernementalen Ebene der Mitgliedstaaten diskutiert. Dabei ging es zunächst vorrangig um Fragen der Freizügigkeit im Binnenmarkt. Erst auf dem Luxemburger Gipfel 1991 wurde diese Zusammenarbeit durch deutsche Initiative auf den Bereich der Asyl- und Zuwanderungspolitik aus-

³²³FR, 30.11.1994, S. 1.

³²⁴Vgl. FR, 02.12.1994, S. 2.

geweitet, d.h., man legte konkrete Verfahrensformen für weitere Diskussionsrunden fest. Santel [1992] unterteilt die europäische Asyl- und Immigrationspolitik seit den siebziger Jahren in zwei inhaltliche Phasen und kommt zu einem anderen Ergebnis: Die erste Phase sei geprägt gewesen von unkoordinierten unilateralen Politiken zur Beschränkung der Zahl der Asylantragsteller, man habe vorwiegend mit dem Mittel der Abschreckung versucht, dieses Ziel zu erreichen, habe dann aber die Ineffizienz dieses Weges bemerkt. Es habe lediglich eine Umschichtung der Probleme von Land zu Land stattgefunden. Die zweite Phase (für die kein Datum angegeben ist) sei der Beginn einer integrierten und koordinierten europäischen Asyl- und Immigrationspolitik gewesen. Santel begründet seine Annahme der neuen Koordinationsphase mit den einheitlichen Bestimmungen zur Visaerteilung und dem einheitlichen „One-chance-only“-Prinzip. Er weist darauf hin, daß es zwei Koordinationsgremien gibt, die sich mit der Harmonisierung der Migrations- und Asylpolitik befassen, und nennt zum einen die Gruppe der Schengen-Staaten, zum anderen die 1986 gegründete „Ad-hoc-Arbeitsgruppe Immigration“, in der die Innenminister der EU-Staaten versammelt sind. Sie alle hätten auch am 15.06.1990 die Dubliner Konvention unterzeichnet.

Dieser Darstellung ist entgegenzuhalten, daß es bis heute kaum wirklich einheitliche Regelungen auf EU-Ebene gibt. Der Analyse fehlt eine ausreichende Differenzierung zwischen europäischen bi- und multilateralen Regelungen, also völkerrechtlichen Verträgen auf der einen, und konkreten juristischen EG- bzw. EU-Abkommen auf der anderen Seite. Läßt man diese Differenzierung außer Acht, so findet man in der Tat einheitliche Regelungen der europäischen Staaten, aber eben nicht auf EG-/EU-Ebene. Ferner läßt sich in Frage stellen, ob einheitliche Visa- und Asylantragsregelungen, die sich lediglich auf die mögliche Antragszahl eines Asylsuchenden beziehen, wirklich als koordinierte Maßnahmen einer harmonisierten Asyl- und Immigrationspolitik zu bezeichnen sind, denn es fehlen doch im weiteren alle wesentlichen Elemente, die zu einer Immigrationspolitik unweigerlich dazugehören, wie bspw. Integrationsregelungen, Familiennachzugsbestimmungen oder Regelungen zum Erwerb der Staatsbürgerschaft, um nur einige zu nennen.

Zu den Organen, die mit der Migrationsthematik betraut sind, gehört zum einen die oben genannte Ad-hoc-Arbeitsgruppe Immigration, die sich in weitere Untergruppen zur Vorbereitung spezieller Themen gliedert. Diese Untergruppen sind „Asyl“, „Zulassung/Entfernung“ (von Drittstaatenangehörigen, Anm. d. Verf.), „Visa“, „Außengrenzen“ und „Falsche Dokumente“.

Dem angegliedert ist ferner seit 1992 das „Clearing House Asyl“ (CIREA).

TREVI

Ein weiteres Organ ist die sogenannte TREVI-Gruppe, ein vom Europäischen Rat 1975 gegründetes Gremium zur Bekämpfung von **T**errorismus, **R**adikalismus, **E**xtrémismus und internationaler Gewalt (**V**iolence **I**nternational). Die oberste Entscheidungsebene besteht aus den jeweils amtierenden Innen- und Justizministern sowie dem EU-Präsidenten. Der „Ausschuß der Hohen Beamten“ (Ministerialbeamte der nationalen Behörden und Leiter der Nachrichtendienste) erstellen Themenvorgaben für die einzelnen Arbeitsgruppen von TREVI: Neben TREVI I (Terrorismusbekämpfung) und TREVI II (Harmonisierung der Polizeiausbildung und -technologie, Austausch von Verbindungsbeamten zur grenzüberschreitenden Fahndung, Datenaustausch bspw. über „terrorismusverdächtige Dritt-ausländer“)³²⁵ ist seit 1985 TREVI III für die Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Schwermriminalität zuständig. 1988 entstand TREVI IV (TREVI '92), diese Gruppe befaßt sich mit den Sicherheitsdefiziten durch die Öffnung der Binnengrenzen und mit der Ausarbeitung sogenannter Ersatzmaßnahmen. TREVI faßt europapolitische Beschlüsse, ohne einer institutionellen europäischen Kontrolle zu unterliegen. Die Mitarbeiter unterhalb der ministeriellen Ebene werden vor der Öffentlichkeit geheimgehalten, weder EU-Beobachter noch die Öffentlichkeit sind zu den Sitzungen zugelassen, sie werden auch nicht über Entscheidungen informiert. Da es sich um eine durch völkerrechtliche Verträge gegründete Organisation handelt, unterliegt sie auch nicht der Einflußmöglichkeit oder Kontrolle durch das Europäische Parlament.

Zielsetzungen von TREVI im ausländer- und flüchtlingsspezifischen Bereich sind die Verhinderung des sogenannten „Asylmißbrauchs“ u.a. durch die Einführung von Sanktionen für Beförderungsunternehmen bei einem Verstoß ihrer Passagiere gegen die Visapflicht, die Verhinderung der Weiterreise abgelehnter Asylbewerber oder illegal eingereister Personen in andere Mitgliedstaaten der EU, eine Beschleunigung der Asylverfahren, die Verstärkung der Außengrenzkontrollen und die Harmonisierung der Visapolitik. Betroffen sind also viele der für eine einheitliche Migrations- und Asylpolitik notwendigen Bereiche. 1987 stellten die TREVI-Minister fest, daß „die Abschaffung der innereuropäischen Grenzen 1992 aus einem Mangel an gemeinsamen oder koordinierten Politiken gegenüber Drittländern unmöglich sei.“³²⁶ Man wolle die intra-gemeinschaftlichen Grenzkontrollen aufrechterhalten, bis sichere Alternativen einschließlich einheitlicher Abschiebungsbestimmungen für illegale Einwanderer gefunden worden seien. TREVI steht also als weiteres Beispiel für die Zusammenarbeit der einzelnen EU-Mitgliedstaaten unter Ausschaltung der demokratischen Institutionen der EU, wo zwar nicht juristisch aber dennoch faktisch EU-Recht beschlossen wird.

³²⁵ Otto Diederichs in: BürgerInnen kontrollieren die Polizei (Hrsg.), EUROPOL - Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit, Hamburg 1990, S. 8.

Eine weitere Koordination der Migrationspolitiken setzte nur langsam ein. Noch zu Beginn der neunziger Jahre fanden lediglich halbjährliche Treffen der für Einwanderung zuständigen Minister statt - in der Regel die Innenminister - , die gleichzeitig auch TREVI-Mitglieder sind. Auf diesen Tagungen wurden dementsprechend auch nur zur Hälfte einwanderungsthematische Fragen besprochen, die andere Hälfte der Sitzungen verbrachte man mit der Diskussion von Themen der inneren Sicherheit. Eine echte Koordination zeichnete sich erst seit den Abschlußverhandlungen zur Europäischen Union ab, denn nun wurden echte Neuerungen durchgeführt, die auch auf der Koordinationsebene von Bedeutung sind.

³²⁶Dominique Turpin, An E.C.-Policy Towards Foreigners? in: Zuleeg [1987], S. 68 ff., hier S. 97.

Inzwischen befassen sich auch der „Allgemeine Rat“ und der Rat für Entwicklungspolitik mit migrationsbezogenen Themenstellungen.

Bei der EU-Kommission ist für Migrations- und Asylfragen das Generalsekretariat zuständig sowie die Generaldirektion (GD) I, die auch für die Außenpolitik der EU verantwortlich ist, und wo bspw. Zusammenhänge von Migration und Förderungsmaßnahmen im Rahmen des Mittelmeerprogramms diskutiert werden. Diese Generaldirektion wurde in drei Direktionen aufgeteilt: Unter GD I befindet sich seit 1992 das Europäische Amt für humanitäre Soforthilfe, GD VIII setzt sich mit Migration und Entwicklungshilfe (bspw. den Lomé-Abkommen mit den AKP-Staaten) auseinander, und GD V zeichnet verantwortlich für die soziale Integration der Wanderarbeitnehmer in der Europäischen Union.³²⁷ Zwar kann es als durchaus positiv gewertet werden, daß man nun auf EU-Ebene damit begonnen hat, eine differenzierte Einzelbetrachtung unterschiedlicher Migrationsaspekte und -zusammenhänge zu erarbeiten und dafür jeweils zuständige Stellen zu schaffen. Problematisch ist jedoch, daß die Generaldirektionen sich untereinander kaum informieren, so daß wieder die Chance vertan wurde, koordiniert und gesamtheitlich in dieser Thematik vorzugehen.

Mit Geltung der Europäischen Union tagen auch die für Einwanderung zuständigen Minister im Rat. Die Vorbereitung dieser Ministerratssitzungen obliegt dem Ausschuß der Ständigen Vertreter (COREPER) sowie dem Koordinierungsausschuß, der die Funktion der bisherigen Koordinatoren übernommen hat. Ferner gibt es neue „Steeringgroups“ für Einwanderungs- und Asylfragen, für die polizeiliche Zusammenarbeit und ähnliche Gebiete. Positiv ist auch hier festzustellen, daß die Verantwortlichkeiten für einzelne zentrale Themen eindeutiger als früher verteilt sind, die Effektivität der Arbeit könnte aber aufgrund der vertikalen Struktur des Gesamtkörpers, die lange Beratungs- und Vorbereitungszeiten erforderlich macht, beeinträchtigt werden. Außerdem stehen dem Ministerrat für Entscheidungen lediglich die im Vergleich zu Direktiven und sonstigen Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene relativ schwachen Instrumente der rechtlich nicht bindenden „Entschließung“ und „Empfehlung“ zur Verfügung: Der Charakter solcher Entscheidungen wird dadurch vermutlich auch weiterhin nicht über den von Beratungsfunktionen hinausgehen.

Fazit

Die Hauptintention der EG-Harmonisierungsbestrebungen in der Migrationspolitik richtete sich offensichtlich schon seit den achtziger Jahren vermehrt auf Aspekte der Asylpolitik

³²⁷Vgl. Degen, a.a.O., S. 164.

und des Asylrechts, jedenfalls sind hier deutlich mehr Vereinbarungen getroffen worden als generell für Drittlandmigranten. Dennoch verhinderten bislang gegensätzliche Auffassungen und Politikformen der einzelnen Staaten sowie rechtliche Rahmenbedingungen die konkrete Festlegung EU-einheitlicher Regelungen des Asylrechts und der Flüchtlingspolitik. Der einzige größere Fortschritt war die Dubliner Konvention,³²⁸ die allerdings zwar von den EG-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde, aber nicht auf Basis der institutionellen Ebene der EG angesiedelt ist. Angleichungen ließen sich bisher nur auf zwischenstaatlicher Ebene erzielen. Dabei wird die EU zwar als einheitlicher Raum behandelt, da jedoch die nationalen Rechtspraktiken weiterhin souveränem Recht unterliegen, bedeutet dies keine wirkliche Harmonisierung. Erkennbar wird der fast schon verzweifelte Versuch, die Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden zu reduzieren. In den Hintergrund gerät hierbei die eigentliche Aufgabe des Asylrechts, verfolgten Menschen Zuflucht und Schutz zu gewähren.

Ebenso wie für die Migrationsregelungen läßt sich also auch für das Asylrecht feststellen, daß sich eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Politiken auf Gemeinschaftsebene schwierig gestaltet und lediglich bei restriktiven Neuerungen Übereinkünfte erzielt werden konnten. Bei der „Umgestaltung“ der Europäischen Gemeinschaft in die Europäische Union wurde versäumt, weitreichende Konzeptionen einer gemeinschaftlichen Migrations- und Asylpolitik zu entwickeln und festzulegen. Es sind zwar Ansätze einer Weiterentwicklung zu erkennen, doch haben sich die Einsätze von Arbeitsgruppen bereits in der EG nicht gerade als effizient erwiesen, da sie häufig zu schwerfällig sind, um zu zeitgemäßen Ergebnissen zu kommen.

³²⁸Ergänzung 1998: Die Dubliner Konvention trat nach einem langwierigen Ratifizierungsprozeß erst im September 1997 in Kraft.

Asylrechtsharmonisierung auf Völkerrechtsebene?

Allein auf Grundlage EU-vertraglicher Regelungen scheinen keine ausreichenden Instrumentarien zur Harmonisierung des Asylrechts vorhanden zu sein. Auch die geringe Bereitschaft der einzelnen Staaten, Entscheidungsbefugnisse an übergeordnete Gemeinschaftsgremien abzugeben, behindert die Entwicklung einer einheitlichen Asylpolitik. Lediglich auf zwischenstaatlicher Ebene wurden Fortschritte erzielt, die zumeist restriktive Neuerungen für Flüchtlingspolitik und Asylrecht brachten. Die Mitgliedstaaten der EU sind jedoch auch an internationale Abkommen gebunden, die Vorgaben zum Flüchtlingsschutz enthalten. Die wichtigsten dieser Abkommen werden nachfolgend kurz vorgestellt. Inwieweit die Staaten an solche Abkommen gebunden sind und wie die Vorgaben eingehalten werden soll dabei ebenfalls untersucht werden. Von besonderem Interesse ist dabei zum einen, ob sich aus diesen internationalen Verträgen Ansätze für eine Harmonisierung auf EU-Ebene ergeben könnten und zum anderen, ob der Flüchtlingsschutz, der, wie in den bisherigen Kapiteln festgestellt wurde, immer geringer wird, durch diese Verträge gestärkt werden könnte. Ein wichtiges Gremium, auf dessen Ebene Verträge geschlossen werden, ist der Europarat.

Der Europarat

Auf *Europaratsebene* gibt es neben der später noch ausführlich behandelten Europäischen Menschenrechtskonvention verschiedene Vereinbarungen über das Flüchtlingsrecht sowie weitere migrationsbezogene Regelungen.

Alle Europaratsstaaten sind an die GFK gebunden, wobei sich einige Staaten anfänglich den Vorbehalt aus Art.1 Abschn. B 1a GFK zugeignet hatten, wonach nur solche Flüchtlinge anerkannt werden können, die ihr Heimatland aufgrund von „Ereignissen, die in Europa eingetreten sind, verlassen haben.“³²⁹ Dadurch beschränkte sich der Kreis der Flüchtlinge faktisch auf Personen aus Osteuropa.

Der Europarat, dem 1994 32 Staaten angehörten, gründete bereits 1950 einen Ausschuß für Flüchtlingsfragen. 1958 kam ein Ausschuß hinzu, der sich mit Wanderungsbewegungen, Flüchtlingsfragen und demographischen Aspekten befassen sollte. Ihm obliegt insbesondere die Beobachtung rechtlicher, sozialer und beruflicher Probleme von Flüchtlingen, die in einem der Vertragsstaaten Aufnahme finden, und er bereitet durch Initiativberichte Empfehlungen des Europarates vor. Die ersten Initiativen richteten sich auf soziale Aspekte der Flüchtlingsproblematik und führten zu Ergänzungen einiger Europäischer

³²⁹ Zit. nach Kay Hailbronner, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, Baden-Baden 1989, S. 36.

Abkommen zur sozialen Sicherheit, um sie so auch für Flüchtlinge anwendbar zu machen.³³⁰

Weitere Gremien des Europarats für Migrationsthemen sind das Komitee für Wanderungsfragen (CDMG) sowie das Ad-hoc-Expertenkomitee für rechtliche Aspekte im Asyl- und Flüchtlingswesen sowie bei der Behandlung Staatenloser (CAHAR, s.u.).

Interne Migration

In der „Europäischen Konvention über Niederlassung“ vom 13.12.1955 ist neben der gegenseitigen erleichterten Einreise der Bürger der unterzeichnenden Staaten auch eine Einigung über Visapflichterfordernisse enthalten. Nicht unterzeichnet haben diese Konvention Dänemark, Schweden, Norwegen und Großbritannien.³³¹

Flüchtlinge

Vom 20.04.1959 datiert das „Europäische Abkommen über die Abschaffung des Sichtvermerkszwangs für Flüchtlinge“, das für sechzehn Staaten bindend ist. Es beinhaltet die Befreiung von der Visapflicht für Flüchtlinge, die sich rechtmäßig in einem der Vertragsstaaten aufhalten und im Besitz eines gültigen Flüchtlingspasses nach Maßgabe der GFK sind, wenn sie für einen Aufenthalt von maximal drei Monaten in einen anderen Vertragsstaat einreisen wollen. Unerwünschte Personen können von dieser Befreiung ausgenommen werden. Das Abkommen verpflichtet weiterhin einen Zufluchtstaat, einen unter den beschriebenen Voraussetzungen vorübergehend ausgereisten Flüchtling wieder aufzunehmen, was allerdings kein individuell einklagbares Wiedereinreiserecht bedeutet.³³² Auch kann aus nationalen Gründen von der Anwendung des Abkommens abgesehen werden, wenn zum Beispiel schwere Störungen der öffentlichen Ordnung zu befürchten sind. Von diesem Vorbehalt hat bspw. Frankreich schon einmal Gebrauch gemacht.³³³

In der Entschließung (67)14 vom 29.06.1967 forderte das Ministerkomitee die Regierungen der Europaratsstaaten auf, Asylbewerber nach allgemeinen humanitären Grundsätzen zu behandeln und nicht in Gebiete zurückzuweisen, in denen sie politischer Verfolgung ausgesetzt wären. Damit bekräftigte der Europarat noch einmal die Geltung des Refoulement-Verbotes aus der GFK.³³⁴

³³⁰ Vgl. z.B. das Zusatzprotokoll zum Europäischen Fürsorgeabkommen vom 11.12.1953 (BGBl. 1956 II, S. 578); näher dazu auch: Kimminich, Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings, Freiburg im Breisgau 1962, S. 351 ff..

³³¹ Vgl. Dominique Turpin, An E.C.-Policy Towards Foreigners? in: Zuleeg [1987], S. 68 ff., hier S. 75.

³³² Vgl. Ulrich Becker/Michael Wollenschläger, Harmonisierung des Asylrechts in der EG und Art.16 Abs.2 GG, in: EuGRZ, 17. Jg., Heft 1/2, Januar 1990, S. 1 ff., hier S. 3; Hailbronner [1989], S. 51. Das Abkommen ist bindend für Belgien, die BRD, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, die Schweiz und Spanien.

³³³ Hailbronner [1989], S. 51.

Auch im Europarat war man sich darüber bewußt, daß innerhalb Europas einheitliche Regelungen über den Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden gefunden werden mußten, um die Situation besser kontrollieren zu können. Man versuchte zunächst, die Stellung der De-facto-Flüchtlinge einheitlich zu definieren. Laut der Empfehlung 773 von 1976 handelt es sich bei De-facto-Flüchtlingen um „Personen, die nicht als Flüchtlinge im Sinne des Art.1 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Fassung des Zusatzprotokolls vom 31. Januar 1967 anerkannt sind [Anm. d. Verf.: Es handelt sich hierbei um die Genfer Flüchtlingskonvention] und die aus politischen, rassischen, religiösen oder anderen annehmbaren Gründen nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können oder wollen.“³³⁵ Es folgte ein Vorschlag über die Entwicklung eines Abkommens über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge.³³⁶ Dann schlug die Parlamentarische Versammlung 1976 in ihrer Empfehlung 787 vor, zur Harmonisierung der Flüchtlingsanerkennungsverfahren ein Expertenkomitee einzusetzen. Aufgrund dieses Vorschlags entstand das „Ad Hoc Committee on Legal Aspects of Territorial Asylum and Refugees“ (CAHAR), das am 20.04.1977 seine Arbeit aufnahm. Das Komitee setzt sich aus juristischen Experten für Asyl, Flüchtlinge und Staatenlose zusammen und entwickelt Richtlinien zur Verabschiedung im Europarat. Die erste Initiative von CAHAR bestand in der Umsetzung der Empfehlung 775: Der Europarat verabschiedete am 16.08.1980 das Abkommen über den Übergang der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge,³³⁷ das bis 1988 von Dänemark, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, Schweden, der Schweiz und Spanien ratifiziert und von Belgien, der BRD, Griechenland und Luxemburg zumindest unterzeichnet worden war. Dieser Kontrakt überträgt die Verantwortlichkeit für einen Flüchtling, der sich für die Dauer von zwei Jahren oder länger ständig in einem anderen Staat aufhält als dem, der ihm seine Reisepapiere ausstellte, automatisch dem neuen Aufenthaltsstaat. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß dieser Staat ihm einen längeren als in dem Reisedokument vorgesehenen Aufenthalt zugiebt. Eine solche Billigung wurde somit quasi der Anerkennung der Zuständigkeit gleichgesetzt. Spanien und Großbritannien behielten sich vor, längerfristige Aufenthaltserlaubnisse zu Studien- und Ausbildungszwecken von diesem Abkommen auszunehmen.³³⁸ Hier zeigte sich einmal mehr, daß Staaten häufig bei den von ihnen unterzeichneten Abkommen die möglichen Konsequenzen offenbar nicht ausreichend im Voraus bedenken: Nachdem man 1959 den Visazwang für Flüchtlinge abgeschafft hatte, führte man nun neue Regelungen ein, um sich der daraus entstehenden Verantwortung zu ent-

³³⁴ Vgl. Becker/Wollenschläger, a.a.O., S. 3; Christian Bierwirth, Europäische Aspekte des Asylrechts, München 1990, S. 7.

³³⁵ Manfred Degen, Probleme eines besonderen humanitären Schutzes für De-facto-Flüchtlinge, in: Heinelt [1994], S. 107 ff., hier S. 110.

³³⁶ Empfehlung 775 des Europarates.

³³⁷ European Treaty Series No. 107.

³³⁸ Vgl. Hailbronner [1989], S. 31.

ziehen, denn die Befreiung von der Visapflicht war natürlich gleichzusetzen mit einer Art „Freizügigkeit“ für Flüchtlinge, was in attraktiveren Aufnahmestaaten zu höheren Einreisezahlen als in anderen führte. Hailbronner [1989] folgert aus diesem Beispiel die Notwendigkeit der Harmonisierung des europäischen Asylrechts, da Maßnahmen einzelner Staaten zur Reduzierung der Zahl von Asylsuchenden ineffektiv seien oder aber das „Problem“ lediglich auf andere europäische Staaten verlagern würden. Aus diesem Grund müsse eine einheitliche Visapolitik dazu führen, daß Transit- und Aufenthaltsländer genau zu bestimmen seien und man dadurch eine konkrete Zuständigkeit für den jeweiligen Flüchtling festlegen könne.³³⁹ Dieser Ansatz führt in eine ähnliche Richtung wie bspw. die Festlegung der Zuständigkeit eines Ersteinreiselandes für einen Asylantrag: Die Folge solcher Regelungen ist, daß man den Menschen die freie Wahl ihres künftigen Aufenthaltsortes verwehrt, der anderen Menschen zugestanden wird.

Am 05.11.1981 nahm das Ministerkomitee des Europarats die Empfehlung (1981)16 über die Harmonisierung der nationalen Asylverfahren an, die die folgenden zehn Grundprinzipien für die Asylverfahren enthält:

1. Asylbegehren sollen objektiv und unparteiisch geprüft werden.
2. Zu diesem Zweck muß es klare Instruktionen für Grenz- und andere zunächst zuständige Behörden geben, die besondere individuelle Probleme eines Asylbewerbers bspw. bei der Antragstellung berücksichtigen sollen und insbesondere zur Einhaltung des Refoulement-Verbotes angewiesen werden müssen. Diese Behörden werden zur Weiterleitung aller Informationen an eine zentrale Untersuchungsbehörde verpflichtet.
3. Alle Staaten sollen eine solche zuständige zentrale Behörde für die Entscheidung über Asylbegehren einrichten.
4. Der Antragsteller erhält während des laufenden Verfahrens ein Bleiberecht, sofern die zentrale Behörde nicht zu dem Schluß kommt, daß es sich um einen offensichtlich unbegründeten Asylantrag handelt.
5. Der Asylbewerber muß ausreichend über den Verlauf eines Asylverfahrens und über seine Rechte aufgeklärt werden; falls erforderlich, ist ein Dolmetscher hinzuzuziehen. Der Asylbewerber hat das Recht auf Anhörung bei der zuständigen Behörde und die Erlaubnis, in geeigneten Verfahrensabschnitten einen Rechtsbeistand hinzuzuziehen. Ferner muß ihm eine Kontaktaufnahme mit dem UNHCR und anderen nichtstaatlichen Flüchtlingsorganisationen ermöglicht werden.
6. Die Entscheidung über das Asylbegehren ist dem Antragsteller mitzuteilen. Bei einer ablehnenden Entscheidung sind auch die Gründe der Ablehnung sowie mögliche Rechtsbehelfe aufzuführen.

³³⁹Ibid., S. 34.

7. Gegen die Ablehnung eines Asylantrags soll ein Beschwerderecht an eine höhere Verwaltungsbehörde oder ein Gericht gegeben werden, oder aber zumindest die Möglichkeit, die nochmalige Überprüfung der Entscheidung herbeizuführen. Während laufender Rechtsbehelfs- oder Beschwerdeverfahren ist dem Asylbewerber ein Aufenthaltsrecht zu gewähren, wenn nicht nachträglich Gründe bekannt werden, die einen Asylantrag ausschließen.
8. Anerkannten Asylbewerbern sind Papiere über ihre Asylberechtigung auszuhändigen.
9. Für alle Informationen und Erklärungen des Flüchtlings, die sich im Asylverfahren ergeben, gilt der Grundsatz der Vertraulichkeit.
10. Die unterzeichnenden Staaten verpflichten sich zu einer Zusammenarbeit mit dem UNHCR „in angemessener Weise“.³⁴⁰

Nach einem Bericht der Parlamentarischen Versammlung über die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Flüchtlingen und Asylbewerbern vom 26.03.1985 gab der Ministerrat am 26.09.1985 eine gleichlautende Empfehlung ab.³⁴¹

Am 26.09.1986 stellte der Europarat in einem Bericht fest, daß das Refoulement-Verbot auch auf Flüchtlinge anzuwenden sei, die nicht in den Asylschutzbereich der GFK fallen, sondern als humanitäre Flüchtlinge anzusehen sind.³⁴²

Am 21.11.1986 wurde konstatiert, die Außenminister der Europaratsstaaten hätten die Notwendigkeit einer gemeinsamen Lösung bezüglich der Gesetzgebung und Praxis zur Erteilung des Flüchtlingsstatus erkannt, was aber offenbar in der Praxis wenig Auswirkungen zeigte, denn die Parlamentarische Versammlung forderte 1988 das Ministerkomitee in seiner Empfehlung 1088(88) über das territoriale Asylrecht erneut zu einer stärkeren Zusammenarbeit auf.³⁴³

CAHAR unterbreitete im selben Jahr einen Vorschlag für ein Abkommen, in dem die Verantwortlichkeit zur Überprüfung eines Asylgesuchs festgelegt werden sollte.³⁴⁴ Lange Zeit war jedoch keine Einigung zu erreichen.

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Ein wichtiges Instrument des Europarats ist die auch für Flüchtlinge bedeutsame „Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ (EMRK) vom 04.11.1950. Zwar enthält sie keine direkten Regelungen über die Asylgewährung, ver-

³⁴⁰Council of Europe, The harmonisation of national procedures relating to asylum, Rec.No. R (81) 16 and Explanatory memorandum, 1982, S.6 f.; vgl. auch Hailbronner [1989], S. 31.

³⁴¹Vgl. dazu den Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats über Lebens- und Arbeitsbedingungen der Flüchtlinge und Asylbewerber, Doc. 5380 vom 26.3.1985.

³⁴²Bierwirth [1990], S. 8.

³⁴³Vgl. Becker/Wollenschläger, a.a.O., S. 4.

³⁴⁴CM (89) 12 <CAHAR (88) 9 def.>.

weist aber in ihrer Präambel auf die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen von 1948. Somit ist zumindest das Recht auf Asylsuche gegeben, denn dort heißt es: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Schutz zu suchen und zu genießen.“³⁴⁵ Die EMRK enthält außerdem verschiedene Schutzbestimmungen für Asylsuchende und andere Flüchtlinge. Bestimmte Konventionsgarantien, die für alle Menschen gelten sollen, dürfen - auch durch nachträgliche Wirkungen einer staatlichen Entscheidung - von keinem der Unterzeichnerstaaten verletzt werden. Dazu zählen das Recht auf Freiheit, Sicherheit und Schutz sowie das Recht auf menschliche Behandlung, die Achtung der Privatsphäre, das Recht auf Familienzusammenführung und auf Heirat bzw. Familiengründung. Die Kontrolle der Einhaltung dieser Rechte obliegt meist der Europäischen Kommission für Menschenrechte, die bis 1987 mehr als sechzig Entscheidungen über mögliche Konventionsverletzungen fällte, davon betrafen allein 70% der Fälle die BRD und Großbritannien.³⁴⁶

Die Konvention beinhaltet für Drittstaatenangehörige weder Einreise- noch Aufenthaltsrechte, noch gewährt sie einen direkten Schutz vor Diskriminierung, zumal sich aus den Konventionsgarantien in der Regel kein individuell einklagbares Recht ableiten läßt. Man könnte die Konvention somit als ein Dokument mit deklaratorischem Charakter bezeichnen, das einen guten Willen zum Ausdruck bringt, ohne für die Unterzeichner bei Verstößen unangenehme Rechtsfolgen zu begründen. Als ein Beispiel dafür kann gelten, daß sich aus dem Recht auf Familienzusammenführung (Art.8 EMRK) noch kein Anspruch von Familienangehörigen auf ein Aufenthaltsrecht ergibt - eine Familienzusammenführung dürfte jedoch sehr schwierig sein, wenn Angehörigen keine Aufenthaltsgestattung erteilt wird.

Bedeutende Inhalte der Konvention

Den wohl wichtigsten Schutzbereich stellt das *Verbot von Folter* und anderer unmenschlicher Behandlung in Art.3 der EMRK dar, in dem es heißt: „Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.“³⁴⁷

Aus der Auslegung dieses Artikels durch den EuGH für Menschenrechte und die Europäische Kommission für Menschenrechte ergeben sich Begrenzungen der Befugnisse der Unterzeichnerstaaten hinsichtlich der Abschiebung, Auslieferung und Zurückweisung. Allerdings ist hier durch strenge Anwendungsvoraussetzungen ein Ermessensspielraum gegeben, denn: „Eine Person, die sich unter Berufung auf Art.3 EMRK gegen Abschiebungsmaßnahmen wendet, muß den strengen Anforderungen hinsichtlich der Glaubhaft-

³⁴⁵Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, Art. 14-1.

³⁴⁶Turpin, a.a.O., S. 71.

³⁴⁷EMRK in: Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Menschenrechte in der Welt: Konventionen, Erklärungen, Perspektiven, Bonn 1988, S. 109 ff..

machung einer ernsthaften und konkreten Gefahr von Folter oder unmenschlicher Behandlung im Falle der Rückkehr ins Herkunftsland genügen.“³⁴⁸ Hieraus ließe sich immerhin ein Schutz für von der GFK nicht erfaßte De-facto-Flüchtlinge ableiten, aber auch die EMRK gewährleistet keinen Schutz vor Gefahren wie Bürgerkriegszuständen, Gewaltexzessen oder Störungen der öffentlichen Ordnung im Herkunftsland. Es zählt auch hier allein die individuelle Bedrohungssituation.³⁴⁹ Auch Hailbronner [1989] stellt in seiner Analyse fest, daß die Schutzbereiche keine Asyltatbestände sind und somit kein gesichertes Bleiberecht für einen Flüchtling begründen. Auch schützt Art.3 EMRK nicht vor einer Auslieferung - selbst wenn im Herkunftsland die Todesstrafe droht - da der Art.2 diese als *gesetzliche Beschränkung des Rechts auf Leben* zugesteht.³⁵⁰

Umstritten ist, ob sich aus der Folterschutzbestimmung das Refoulement-Verbot ableiten läßt. Hailbronner [1989] stellt hierzu fest, daß im Gegensatz zu Art.33 Abs.2 der GFK, der eine Zurückschiebung in einen Verfolgerstaat dann zuläßt, wenn die betroffene Person aufgrund einer rechtskräftigen Verurteilung wegen eines Verbrechens oder eines schweren Vergehens eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder die Allgemeinheit des Antragsstaates bedeutet, der Art.3 EMRK solche Einschränkungen nicht kennt: Stellt sich die Abschiebung als unmenschlich dar, so gilt der Artikel uneingeschränkt für alle Flüchtlinge, unabhängig davon, welche besonderen Umstände in ihrer Person gegeben sind.³⁵¹

Art.3 EMRK war allerdings durchaus Gegenstand juristischer Auslegungstreitigkeiten, da aus der EMRK selbst nur das Recht zur Asylsuche, nicht aber ein Anspruch auf Asylgewährung abzuleiten ist.³⁵²

Die Vertragsstaaten des Europarats sind mittlerweile dazu übergegangen, den Refoulement-Schutz bei drohender Folter nicht mehr nach Art.3 EMRK auszulegen, sondern aus der ebenfalls völkerrechtlichen Grundlage des Art.3 der UN-Folterkonvention, des „Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ abzuleiten, woraus Bierwirth [1990] einen stärkeren Schutz ableitet. Es heißt dort: „Ein Vertragsstaat darf eine Person nicht in einen anderen Staat ausweisen, abschieben oder an diesen ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, daß sie dort Gefahr laufe, gefoltert zu werden.“³⁵³ Abs.2 stellt aber klar, daß die Beurteilung der Gründe den jeweils zuständigen Behörden unterliegt. Angesichts dieses Ermessensspielraums und der Abschiebepraktiken einiger westeuropäischer Staaten wie bspw. der BRD, die kurdische Flüchtlinge an die türkische Regierung ausliefert, obwohl hinreichend bekannt ist, daß in der Türkei die Folterpraxis besteht, mag zwar aus dem

³⁴⁸Degen, a.a.O., S. 112.

³⁴⁹Ibid.

³⁵⁰Hailbronner [1989], S. 46.

³⁵¹Ibid., S. 45 f..

³⁵²Bierwirth [1990], S. 10.

³⁵³Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984, Art.3 Abs.1 f., in: Menschenrechte in der Welt, a.a.O., S. 91 ff.

Art.3 eine juristisch eindeutige Lage für ein Refoulement-Verbot vorliegen, aber eine größere tatsächliche Sicherheit für Flüchtlinge lässt sich daraus wohl kaum ableiten. Die Praxis zeigt also, daß trotz anderweitig auslegbarer völkerrechtlicher Grundlagen Zurückweisungen und Abschiebungen auch in Fällen erfolgen, wo ein Schutz vor Folter nicht als gegeben angesehen werden kann.

Ein weiteres Beispiel für die Nichteinhaltung der Konvention zeigte sich 1991, als Italien als Reaktion auf die Massenflucht aus Albanien zum Mittel der Massenabschiebung griff: Italien ist, wie weitere elf Staaten, Unterzeichnerstaat des Zusatzprotokolls der EMRK von 1963, in dem Massenabschiebungen ausdrücklich verboten wurden.³⁵⁴

Aus diesem Protokoll ergibt sich auch die Bestimmung, daß Flüchtlinge, die sich rechtmäßig in einem der Unterzeichnerstaaten aufhalten, in diesem Staat Freizügigkeit genießen. Hier zeigen sich starke Differenzen zu den allgemeinen asylrechtlichen Bestimmungen der meisten europäischen Staaten, die dazu übergegangen sind, Asylbewerbern während des laufenden Verfahrens eine Residenzpflicht aufzuerlegen, obwohl diese Personen bereits während ihres Asylverfahrens ein befristetes Aufenthaltsrecht haben.

Art.13 EMRK garantiert das Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz eines Vertragsstaates, wenn dieser Konventionsrechte verletzt hat. Allerdings ist fraglich, wie diese Beschwerden vorgebracht werden können: Im Falle einer unrechtmäßigen Abschiebung oder Zurückweisung stehen dem Betroffenen bspw. kaum die Möglichkeiten zur Verfügung, in diesem Staat noch Rechtsmittel zu erwirken. Dies kann er nur noch von außerhalb, also von dem Staat aus, in den er unter Mißachtung der EMRK zurückgewiesen wurde. Ob sich diese theoretische Möglichkeit in die Praxis umsetzen läßt, scheint zweifelhaft, da davon auszugehen ist, daß sich der Flüchtling hierdurch weiteren Gefahren aussetzen würde.

Ein wenig mehr Rechtssicherheit ergibt sich aus dem „Siebten Zusatzprotokoll“ der EMRK von 1983, in dem Verfahrensvorschriften für Ausweisungen festgeschrieben wurden, so z.B. der Grundsatz, daß eine Ausweisung in einem Gerichtsprozess entschieden werden müsse.³⁵⁵

Auf der völkerrechtlichen Ebene der Europaratsabkommen ergeben sich kaum Schutzrechte für Flüchtlinge, die nicht Angehörige der Signatarstaaten sind. Selbst jene, die von den Konventionen und Verträgen Gebrauch machen können, haben meist keine individuell einklagbaren Ansprüche. Auch beinhalten die Abkommen keine völkerrechtlichen Bindungen der Signatarstaaten, Flüchtlinge aufzunehmen, sondern lediglich das Recht von

³⁵⁴Vgl. Zusatzprotokoll IV der EMRK vom 16.09.1963, Art. 2-1.

³⁵⁵Bierwirth [1990], S. 7.

Flüchtlingen, sich um eine Aufnahme zu bemühen. Die Asylgewährung unterliegt den einzelstaatlichen Kompetenzen. Auf der Genfer Konferenz über das territoriale Asyl im Jahre 1977 zeigte sich, daß genau dies von den meisten europäischen Staaten so gewünscht wird: Man versuchte dort, ein völkerrechtlich bindendes Asylrecht zu erarbeiten und später ein solches durch ein Zusatzprotokoll in die EMRK-Bestimmungen aufzunehmen. Dieser Versuch scheiterte, da letztlich nur noch Schweden, Norwegen und der Vatikan dem Vorschlag zugetan waren. Die übrigen Staaten beharrten ausdrücklich auf der Wahrung ihrer nationalen Souveränitätsrechte bei Asylbestimmungen.³⁵⁶

Einigkeit besteht darüber, daß Personen, die aus Bürgerkriegsgebieten kommen oder aus ähnlichen Gründen geflohen sind, kein Asyl erhalten, sondern daß sie höchstens unter bestimmten Voraussetzungen aus humanitären Gründen vorübergehend geduldet werden sollen. Somit ist zwar der Refoulement-Schutz gewährt, aber nur so lange, bis es dem Flüchtling - wenn er nicht bereit ist, in seinen Herkunftsstaat zurückzukehren - gelingt, ein anderes dauerhaftes Aufnahmeland zu finden. Bierwirth [1990] stellt fest, daß dies früher durchaus möglich war und diese Regelung deshalb Sinn machte: „Mängeln des Flüchtlingsrechts wurde somit migrationsrechtlich abgeholfen, was durchaus sinnvoll war, da die allgemeine Migration gegenüber der Flucht vor Verfolgung das umfassendere Phänomen (...) war.“³⁵⁷ Er stellt aber auch fest, daß die Situation sich heute anders darstellt, da die meisten Aufnahmestaaten einen umgekehrten normativen Ansatz verfolgen, nämlich den Versuch, allgemeine Migrationsphänomene über das Flüchtlingsrecht zu lösen. In der Tat kann man dies bspw. für Wirtschaftsmigranten bestätigen, denen aufgrund der rigiden Einwanderungssperren der Aufnahmestaaten kaum eine andere Möglichkeit bleibt, als über das Flüchtlingsrecht eine legale Einreise zu erwirken. Betrachtet man einmal die Terminologie der Aufnahmestaaten, so ist in Bezug auf außereuropäische Einwanderer kaum noch von Migranten die Rede, sondern es überwiegt der Begriff der „Wirtschaftsflüchtlinge“. Auf diese Weise leugnen die betroffenen Staaten das immer noch vorhandene Bedürfnis nach Migration aus anderen Gründen als politischer oder anderweitiger Verfolgung, ordnen solche Migranten der unpassenden Kategorie der Flüchtlinge zu und schaffen so die Möglichkeit, ihnen unter den strengen Bestimmungen der Asyl- und Flüchtlingsnormen eine Einreise generell zu verwehren. Sinnvoller wäre es wohl, einwanderungsrechtliche Regelungen zu erstellen, die zumindest einen Teil der Migranten erfassen und damit die weitere Einwanderung regulieren und den Bereich der Flüchtlingspolitik entlasten könnten. Dazu äußert sich Bierwirth [1990] in treffender Weise: „Zunächst wäre es allerdings notwendig, Migrationsphänomene, die im übrigen keine neue Erscheinung der letzten Jahre sind (es soll nicht vergessen werden, daß die Euro-

³⁵⁶Vgl. dazu *ibid.*, S. 6 und Becker/Wollenschläger, a.a.O., S. 4.

³⁵⁷Bierwirth [1990], S. 11.

päer bei einer historischen Gesamtbetrachtung bisher am stärksten von der weltweiten Migration profitiert haben), als solche zu erkennen, wertneutral zu analysieren und nicht von vornherein unter falschem normativem Blickwinkel als Mißbrauch des Asylrechts abzutun.“³⁵⁸

Bei „echten“ Asylanerkennungsgründen besteht auf völkerrechtlicher ebenso wie auf der EU-Ebene das Problem, daß keine einheitlichen Vorschriften darüber existieren, welche Gründe „echt“ sind. Da nicht alle Vertragsstaaten des Europarats auch EU-Mitgliedstaaten sind, ergibt sich aus der unzureichenden Harmonisierung der Vorschriften hier wiederum das Phänomen der „Refugees in Orbit“, die versuchen, bei einer Ablehnung durch einen Vertragsstaat in einem anderen Asyl zu erhalten. Auf EU-Ebene stellt man diesem Problem das One-chance-only-Prinzip entgegen, und das, wie der Rückgang der Asylbewerberzahlen zeigt, scheinbar relativ erfolgreich. Allerdings geht dieser „Erfolg“ zu Lasten all derjenigen, denen aufgrund dieser Bestimmungen ein möglicher und evtl. notwendiger Schutz verwehrt bleibt, denn der Rückgang der Zahlen beruht zu einem großen Teil auf nicht zugelassenen Anträgen. Dies sagt jedoch nicht unbedingt etwas über die tatsächliche Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen aus, deren Asylanträge zum Teil nur deshalb nicht zugelassen werden, weil sie z.B. auf ihrem Fluchtweg ein sicheres Land durchquerten.

Bewertung:

Insgesamt kann man das Völkerrecht auf Europaratsebene als unzureichend für den Schutz verfolgter Menschen, die Zuflucht suchen, bezeichnen. Die Einhaltung der Abkommen durch die Signatarstaaten wird kaum kontrolliert, und bei der Verletzung bspw. der EMRK drohen ihnen - wenn überhaupt - nur geringfügige Sanktionen. Auch gewähren die Formulierungen in den Abkommen einen großen Spielraum für staatlich souveräne Ermessensentscheidungen. Als Beispiel sei hier die Definition der De-facto-Flüchtlinge aus der Empfehlung 773 von 1976 genannt: „... die aus politischen, rassischen, religiösen oder anderen annehmbaren Gründen nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können ...“ - hier stellt sich ganz offensichtlich die Frage, was „andere annehmbare Gründe“ sein könnten, eine Definition ist nicht enthalten, und so kann man davon ausgehen, daß auch hier die einzelnen Staaten jeweils über den Inhalt solcher Gründe befinden können.

Die weitere Entwicklung des Flüchtlingsrechts auf völkerrechtlicher Ebene bleibt abzuwarten, doch eine Konkretisierung der Bestimmungen ist kaum zu erwarten. Betrachtet man die Harmonisierungsversuche auf EU-Ebene, so zeigt sich, wie problematisch es ist, einheitliche Lösungen zu finden. Dies beruht nicht zuletzt auf dem allgemeinen Unwillen der

³⁵⁸Ibid.

einzelnen Staaten, ihre eigenen rechtlichen Regelungen einem einheitlichen Konzept zu unterstellen, wobei die Motivationen unterschiedlich sind. Gelegenheit und Zeit für verbindliche Mindestangleichungen wäre längst schon gewesen, denn die Flüchtlings- und Migrationsproblematik ist nicht neu. Bisher aber wurde kaum mehr erreicht als relativ unverbindliche Willensbekundungen - denn auch Völkerrechtsverträge können nicht als verbindliches Recht betrachtet werden, wenn ein Verstoß gegen ihre Inhalte nicht ausreichend sanktioniert wird.

Da der Problemdruck aus dem Flüchtlingsphänomen beständig wächst, gleichzeitig aber auch die einzelnen Staaten darum bemüht sind, jeweils für sich die beste Position zu erlangen - was bedeutet, möglichst wenig Menschen aufnehmen zu müssen - steht zu befürchten, daß es weitere langwierige Verhandlungen ohne konkrete Veränderungen geben wird, bzw. daß das Netz von sogenanntem „Soft-Law“³⁵⁹ weiterhin bestehen bleiben wird. Diese Situation birgt vor allem für Flüchtlinge Gefahren, denn solange keine einheitlichen Regelungen existieren, werden alle potentiellen Aufnahmeländer aus Angst vor einer Benachteiligung gegenüber ihren Nachbarstaaten ihre Grenzen weiter zu einer „Festungsanlage“ ausbauen.

³⁵⁹Becker/Wollenschläger, a.a.O., S. 4.

Rassismus

Rassismus und Antidiskriminierungspolitik in Europa

Einleitung

In den bisherigen Kapiteln wurde eine Problematik immer wieder zumindest am Rande sichtbar: In den Aufnahmestaaten von Migranten und Flüchtlingen stellen Rassismus und Diskriminierung in steigendem Maße eine Bedrohung des sozialen Friedens dar. Das nun folgende Kapitel befaßt sich ausführlich mit diesem Themenkomplex.

Es soll untersucht werden, in welcher Form Rassismus und Diskriminierung in den einzelnen Staaten vorhanden sind und wie diese Staaten damit umgehen. Sofern Gegenstrategien vorhanden sind, werden sie auf ihre Effizienz hin untersucht. Für eine Prognose der weiteren Entwicklung rassistischer Tendenzen werden die Theorien von Balibar/Wallerstein [1990] herangezogen, die sehr umfassend auf alle rassismusfördernden Aspekte eingehen. Hilfreich waren auch die Erkenntnisse über die Effizienz multikultureller Politiken bspw. in den Niederlanden und Schweden in dem ARGUMENTE-Sonderband „Rassismus und Migration in Europa“. Diese Ergebnisse werden in Zusammenhang mit der gegenwärtigen Situation gebracht. Auf das Szenario einer von Rassismus und Diskriminierung statt von einer Solidarität der Bürger geprägten europäischen Gesellschaft weist auch Groenendijk hin,³⁶⁰ hier allerdings in direktem Bezug zur Öffnung der Binnengrenzen: „Der Übergang von den bestehenden Grenzkontrollen innerhalb Westeuropas zu den ... geplanten strengeren Kontrollen der äußeren Grenzen bringt die Gefahr mit sich, daß innerhalb Europas neue Grenzen zwischen bestimmten Gruppen von EinwanderInnen und der übrigen Bevölkerung geschaffen werden.“

Auch auf dem Gebiet von Rassismus und Antidiskriminierung besteht aber die Chance für einzelne Länder, gegenseitige Erfahrungen zu nutzen, und vielleicht auch, eine Harmonisierung der Gemeinschaftspolitik für diesen Bereich zu erzielen. Es soll geklärt werden, inwieweit dies von den Staaten bzw. der Gemeinschaftsebene angestrebt wird. Von Interesse ist auch, ob die EU-Staaten an völkerrechtliche Abkommen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung gebunden sind und ob diese Vorgaben eingehalten werden.

Für eine ausführliche Betrachtung bietet es sich an, zunächst zwischen verschiedenen Arten von Diskriminierung zu unterscheiden.

³⁶⁰ Kees Groenendijk in: ARGUMENT-Sonderband AS 201, Rassismus und Migration in Europa, Beiträge des Kongresses Hamburg 1990, 1992.

Bei der Untersuchung der Lebenssituation von Migranten kann man innerhalb des Bereiches Diskriminierung einige Differenzierungen vornehmen: So ist zunächst zu unterscheiden zwischen *institutioneller* Diskriminierung - durch Gesetz oder staatliche Einrichtungen und Institutionen - und *gesellschaftlicher* Diskriminierung durch Privatpersonen oder Einrichtungen, deren Träger soziale Gruppen (Vereine u.a.) sind.

Ferner gibt es unterschiedliche Formen von Diskriminierung: Handelt es sich um *versteckte* Benachteiligungen, so ist die dahinterliegende Absicht nicht eindeutig erkennbar. Eine *direkte* Diskriminierung liegt dann vor, wenn sie aufgrund eines bestimmten persönlichen Merkmals wie bspw. der Hautfarbe oder der ethnischen Zugehörigkeit der benachteiligten Person erfolgt.

Indirekte Diskriminierung bezeichnet bestimmte Maßnahmen und Praktiken (bspw. die Auswahl von Bewerbern für einen Arbeitsplatz), die zwar formal korrekt erfolgen, in ihrem Ergebnis jedoch zu einer Benachteiligung bestimmter Personen oder auch Gruppen führen.³⁶¹

Im nun folgenden Abschnitt geht es um die Situation in einzelnen ausgewählten Staaten. Die Auswahl erfolgte einerseits nach dem Aspekt der Migrationszahlen, zum anderen aber auch in Erwägung eines Vergleichs unterschiedlicher Antidiskriminierungskonzepte und ihrer Auswirkungen. Auf die Entstehungsursachen von Rassismus und Xenophobie soll hier nur am Rande eingegangen werden. Entscheidend für diese Betrachtung ist, welche Verpflichtungen die europäischen Staaten zur Bekämpfung dieser Mißstände haben und wie sie ihnen nachkommen, welche Erfolge und Mißerfolge unterschiedliche Strategien zeigen und welche Alternativen es geben könnte, um die Ursachen von Rassismus und Diskriminierung zu bekämpfen oder aber zumindest die Auswirkungen für die Betroffenen zu mildern.

³⁶¹ Vgl. dazu auch Axel Schulte, Antidiskriminierungspolitik in westeuropäischen Staaten, in: Heinelt [1994], S. 126.

Länderstudien

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

(Art.1 Abs.1 GG)

Rassismus und Diskriminierung in der Bundesrepublik Deutschland

Rassismus, rassistisch und ausländerfeindlich motivierte Gewalt haben in der BRD ein Ausmaß erreicht, das selbst die UN-Menschenrechtskommission in Genf Anfang 1994 zur Äußerung von Besorgnis veranlaßte.³⁶² Auch die Zahlen der vom deutschen Verfassungsschutz registrierten Gewalt- und Straftaten mit ausländerfeindlichem oder rechtsextremistischem Hintergrund zeigen eine erschreckende Entwicklung.³⁶³ Betrug die Zahl der Gewaltdelikte in den Jahren 1987-1990 im Durchschnitt jährlich 250, so war in den darauffolgenden Jahren ein immenser Anstieg zu verzeichnen. Schockierend ist vor allem die Zunahme der Todesopfer rassistischer und rechtsextremistischer Gewalt. Seit Bestehen der Bundesrepublik bis zum Beginn der neunziger Jahre hatte es insgesamt 51 Todesopfer gegeben. Allein von 1991 bis zur Jahresmitte 1993 fielen 27 Menschen der Gewalt zum Opfer. Die Dunkelziffer der Übergriffe generell ist als erheblich höher einzuschätzen als die offiziellen Zahlen, denn oft werden Vorfälle nicht vom Verfassungsschutz registriert, oft wagen sich die Opfer von Übergriffen aus Angst vor weiteren Repressionen von seiten der Täter, manche vielleicht auch aufgrund eines illegalen Aufenthaltsstatus oder aus anderen Gründen nicht zur Polizei, und, so die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung: „... die Dunkelziffer dürfte erheblich sein, da die Grenzen zu 'normalen' Straftaten fließend verlaufen und über manchen Vorfall sicher auch der Mantel des Schweigens gebreitet worden ist.“³⁶⁴

³⁶² epd-Meldung, 23.02.1994.

³⁶³ Alle nachfolgenden Zahlen aus: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Neue Materialien zur Ausländerfeindlichkeit in Deutschland, Fakten, Analysen, Argumente. Bonn, Juli 1993; Bundesministerium für Frauen und Jugend (Hrsg.), H.Willems/S.Würtz/R.Eckert (Verf.), Fremdenfeindliche Gewalt: Eine Analyse von Täterstrukturen und Eskalationsprozessen, Forschungsbericht. Bonn, Juni 1993; Cornelia Schmalz-Jacobsen/Holger Hinte/Georgios Tsapanos (Hrsg.), Einwanderung - und dann? Perspektiven einer neuen Ausländerpolitik, München 1993, S. 101.

³⁶⁴ Schmalz-Jacobsen u.a. [1993], S. 101.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Gewaltentwicklung der Jahre 1991 bis 1993

Zeitraum	1991	1992	01.01.-03.06.93
Tötungsdelikte	3	15 (17 Tote)	10 (4 vollendet, 8 Tote)
Brandstiftungen	380	708	138
Sprengstoffanschläge	3	14	2
Körperverletzungen	449	725	300
Landfriedensbruch			30
Sachbeschädigung mit Gewaltanwendung	648	1.120	303
Gesamt	1.483	2.582	783
Gesamt mit anderen Gesetzesverletzungen, gleicher Hintergrund	3.884	7.121	886

Im ersten Halbjahr 1994 registrierte der Verfassungsschutz durchschnittlich täglich vier rechtsextremistisch motivierte Gewalttaten, davon mehr als 50% mit fremdenfeindlichem Hintergrund.³⁶⁵ Angesichts dieser Zahlen stellt sich die Frage nach wirksamen rechtlichen Grundlagen einer aktiven Antirassismuspolitik, zumal die BRD zu den Unterzeichnerstaaten vieler völkerrechtlicher Verträge (Menschenrechtskonventionen, Antirassismuskonventionen und andere) gehört, die ihr die Pflicht zur Bekämpfung solcher Tendenzen auferlegen.

Ein spezielles Antidiskriminierungsgesetz existiert in der BRD nicht. Die Möglichkeiten zur Verfolgung menschenverachtender Handlungen lassen sich lediglich aus allgemeinen Rechtsnormen ableiten. So lautet das Diskriminierungsverbot aus Art.3 Abs.3 GG: „Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“

Allerdings haben die Grundrechtsnormen in Privatrechtsbeziehungen nur eine mittelbare Wirkung, so daß eine Person, die sich in diesen Rechten verletzt fühlt, zunächst andere rechtliche Anspruchsgrundlagen zur Erhebung einer Klage suchen müßte (bspw. Beleidigung etc.).

In anderen Rechtsbereichen gibt es Normen, die sich mittelbar oder unmittelbar auf rassistische Vorgänge anwenden lassen. So ergibt sich aus dem Strafrecht die Möglichkeit, zunächst die allgemeinen strafrechtlichen Tatbestände auf rassistische Übergriffe anzuwenden, bspw. aus den Normen über Brandstiftung, Körperverletzung oder Beleidigung.

³⁶⁵FR, 09.08.1994, S. 4.

Ferner stellt der §130 Strafgesetzbuch den Tatbestand der Volksverhetzung unter Strafe (Strafmaß: drei Monate bis fünf Jahre). Als „Volksverhetzung“ gelten Handlungen, die in beträchtlicher Weise die Menschenwürde anderer durch Aufstachelung zum Haß gegen bestimmte Bevölkerungsteile, die Aufforderung zur Gewalt gegen sie oder durch ihre Beschimpfung oder Verleumdung verletzen (§130 StGB). §131 StGB stellt die Herstellung und Verbreitung von Schriften, die eine Verharmlosung oder Verherrlichung von Gewalt gegen Menschen beinhalten, die zum Rassenhaß aufstacheln oder die Menschenwürde anderweitig verletzen unter Strafe, ebenso die gleichen Inhalte bei einer Verbreitung über andere Medien als Schriften (Strafmaß: bis zu einem Jahr Haftstrafe oder Geldstrafen).

Problematisch ist, daß gerade solche Täter, die diese Straftatbestände erfüllen, vorwiegend anonym agieren und agitieren und deshalb nicht ausfindig zu machen sind. So entgehen sie meist der Strafverfolgung. Allerdings könnte man an dieser Stelle auch eine unzureichende Aufklärungsarbeit der Verfolgungsbehörden bemängeln bzw. auf den Vorschlag von Europäischem Parlament und Kommission zurückkommen, NGO's (Non-Governmental-Organisations) stärker kooperativ in staatliche Maßnahmen einzubeziehen: Es mutet erstaunlich an, daß beispielsweise rassistische oder rechtsextremistische „Informationstelefone“ und Datennetze und oft sogar deren Betreiber den antirassistisch arbeitenden nichtstaatlichen Organisationen häufig seit langem bekannt sind, bevor es zu einem tatsächlichen Zugriff von seiten des Staates kommt. Hier würden gegenseitige Information und Aufklärung sicherlich zu einer effektiveren Arbeit beitragen.

Im Arbeitsrecht ergibt sich zum Schutz der werktätigen Arbeitnehmer vor Diskriminierung aus dem Betriebsverfassungsgesetz die Verpflichtung für Arbeitgeber und Betriebsräte, dafür Sorge zu tragen, daß „jede unterschiedliche Behandlung von Personen wegen ihrer Abstammung, Religion, Nationalität, Herkunft, politischen ... Betätigung oder Einstellung ... unterbleibt.“ (§75 Abs.1 BetrVG). Diesbezüglich ist festzustellen, daß die meisten Formen der Diskriminierung gerade im Arbeitsbereich indirekt erfolgen, denn kein Arbeitgeber wird bei entsprechenden Maßnahmen zugeben, diese aufgrund der oben genannten Eigenschaften eines Arbeitnehmers durchgeführt zu haben. Ferner bleibt es der Interpretation der zuständigen „Wächter“ überlassen, wann eine Beeinträchtigung des einzelnen Arbeitnehmers durch Handlungen seiner Kollegen oder Vorgesetzten im Sinne des §75 gegeben ist.

Es gibt also juristische Ansätze für Diskriminierungsverbote, die aber den betroffenen Personen individuell kaum nützen. Meist obliegt es der Auslegung anderer, wann eine Diskriminierung rassistischer Art vorliegt. Das subjektive Empfinden des Opfers von Benachteiligung oder Bedrohung zählt nicht.

Präventive Regelungen sind in der BRD nicht vorhanden. Obwohl sie zu den Vertragsstaaten der Rassendiskriminierungskonvention von 1965 gehört, und trotz des erschre-

ckend hohen Ausmaßes von rassistischer Gewalt und fremdenfeindlicher Diskriminierung sieht sich die Bundesrepublik nicht dazu veranlaßt, Antidiskriminierungsmaßnahmen zu ergreifen. Sie beruft sich vielmehr auf Art.1 Abs.2 der Konvention, der eine unterschiedliche Behandlung von Personen inländischer und fremder Staatsangehörigkeit ausdrücklich zuläßt.³⁶⁶ Allerdings geht es darin um Handlungen des Staates. Eine Verpflichtung zu einer wirksamen Antidiskriminierungspolitik aus der Konvention auf der Grundlage dieser Argumentation abzulehnen, erscheint fragwürdig. Auch steht die BRD mit dieser restriktiven Auslegung des Artikels relativ allein: Nach der herrschenden Interpretation verpflichtet die Konvention ihre Unterzeichner durchaus dazu, der Diskriminierung aufgrund ethnischer oder nationaler Merkmale unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen entgegenzuwirken.³⁶⁷

Festzuhalten bleibt: Die BRD hat keine Antidiskriminierungsgesetzgebung und verfolgt - abgesehen von einigen „Aufklärungskampagnen“ - keine Politik, die den Rassismus in der Gesellschaft wirksam bekämpfen könnte. Die Tendenzen der Politiker fast aller Parteien gingen bis zu den Mordbränden von 1992/1993 sogar eher in die gegenteilige Richtung: Die Angst der Menschen vor den „Fremden“ wurde durch wiederholte Hinweise auf die große Zahl der Flüchtlinge, die in der BRD Zuflucht verlangten, sowie auf die dadurch entstehenden Kosten geradezu gefördert. Nach der hohen Zahl von Übergriffen durch rechtsradikale Täter gegen ausländische Mitbürger wurden die Formulierungen in Politik und Medien etwas vorsichtiger, jedoch scheint der Schock der Ereignisse überwunden - man hat zum vorher üblichen Verhalten zurückgefunden. So ist auch nach wie vor eine Kriminalisierung ausländischer Bürger zu beobachten: Bei Verbrechensstatistiken wird von offizieller Seite stets eine für Migranten ungünstige Interpretation vorgenommen, die den Eindruck einer hohen „Ausländerkriminalität“ erweckt. Tatsächlich zeigen andere Berichte, die z.B. auf Vergleichsanalysen beruhen, daß dies keinesfalls den Tatsachen entspricht. Sozialneid, die Angst vor Fremden und die Überzeugungskraft sprachlicher Meinungsbildung in den Medien (bspw. „Asylbetrüger“, „Wirtschaftsasyllant“, „Das Boot ist voll“ etc.) trugen zu den Auswüchsen der Xenophobie und der rassistischen Gewalt in der BRD erheblich bei, und diese Tendenz ist nach wie vor erkennbar, ohne daß konkrete Gegenmaßnahmen von staatlicher Seite abzusehen wären. Eine entscheidende Rolle spielt auch, daß die BRD sich noch immer nicht als „Einwanderungsland“ bezeichnet, sondern eine dauerhafte Integration ausländischer Menschen unabhängig von ihrer Aufenthaltsdauer durch das Ignorieren ihrer Niederlassung behindert.

³⁶⁶ Vgl. Axel Schulte, Antidiskriminierungspolitik in westeuropäischen Staaten, in: Heinelt [1994], S. 123 ff., hier S. 128; Art.1, 2 Rassendiskriminierungskonvention: „Dieses Übereinkommen findet keine Anwendung auf Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen den eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt.“

³⁶⁷ Schulte, a.a.O., S. 128.

Als Fazit seiner Analyse über Antidiskriminierungspolitiken in europäischen Staaten stellt Schulte [1994] fest, daß in Ländern mit hohen Einwanderungszahlen und einer langen Aufenthaltsdauer von Migranten zwei Formen des Umgangs gegeben sind: Einige Staaten, die dem Problem der Diskriminierung von Minderheiten große Aufmerksamkeit schenken, haben systematische Formen von Antidiskriminierungskonzepten entwickelt (bspw. Großbritannien, die Niederlande und Frankreich). Andere hingegen - und dazu zählt auch die BRD - haben zwar Normen, die rechtliche Diskriminierungsverbote im Ansatz enthalten, setzten sie aber nur selten um oder schenken ihnen - bzw. dem gesamten Thema - nur sehr wenig Beachtung (so z.B. auch Belgien und Italien).³⁶⁸ Somit stellt die BRD bezüglich ihrer Untätigkeit keinen Einzelfall dar. Es darf aber nicht vergessen werden, daß gerade die BRD eine aus ihrer Vergangenheit abgeleitete besondere Verantwortung im Umgang mit Angehörigen von Minderheiten und mit Flüchtlingen hat. Ob sie dieser Verantwortung gerecht wird, ist angesichts der gegenwärtigen Situation eher zu bezweifeln.

Nach dem Anstieg der Zahl rassistischer Straftaten und einem Aufschrei der Empörung im Ausland versuchten deutsche Politiker, unter Einbeziehung relevanter gesellschaftlicher Gruppen durch Maßnahmen wie Informationskampagnen, Sympathiebekundungen („Mein Freund ist Ausländer“) und Aufrufen zu mehr Toleranz in der Gesellschaft das Klima der Gewalt zu entspannen, allerdings mit geringem Erfolg. Auch wurde eine Reihe von Studien im Auftrag der Regierung durchgeführt, um die Ursachen dieser Eskalationen, denen man überrascht gegenüberstand, zu ergründen. Die Zeit der relativen Untätigkeit ist also seit Beginn der achtziger Jahre vorüber. Da aber das Maß der Fremdenfeindlichkeit - latent und offen - und der Ausschreitungen nur geringfügig zurückgegangen ist, stellt sich die Frage nach der Effektivität der politischen Reaktionen, die unterschiedlich beantwortet werden kann. Alle Antworten führen jedoch zu dem Ergebnis, daß sie offensichtlich nicht ausreichen. Zur Diskussion stehen folgende Ursachen: Entweder haben die Maßnahmen nicht gegriffen, weil sie falsch angelegt waren, oder ihre Erfolge wurden gleichzeitig durch neue politische und soziale Entwicklungen, die wiederum zum Rassismus beitrugen, aufgehoben. Oder aber, und dies läßt sich angesichts des allgemeinen Umgangs der Bundesrepublik mit Drittstaatenangehörigen unterstreichen (vgl. Analyse der Ausländerpolitik in der BRD), es hat keine konkreten Maßnahmen gegeben, sondern lediglich Entsetzensbekundungen, Äußerungen des Wunsches nach Veränderung und symbolische Maßnahmen, die den strukturellen Ursachen von Xenophobie und Rassismus nicht im geringsten entgegenwirken können. Heitmeyer [1993] spricht in diesem Zusammenhang von „politischen Ritualen“,³⁶⁹ und als solche lassen sich Worte des

³⁶⁸ Vgl. dazu *ibid.*, S. 132.

³⁶⁹ Wilhelm Heitmeyer, Die Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit gehen an den Ursachen vorbei, in: Blanke [1993], S. 151 ff.

Entsetzens, Plakate, Werbefilme und Beileidsbesuche bei Opfern des Rassismus sicher bezeichnen. Viel mehr fand in der Tat bisher nicht statt. Ein weiteres Problem liegt in der Argumentationsweise der Politiker, die versuchen, der einheimischen Bevölkerung ein „positives“ Bild der Migrantenpopulation zu vermitteln, gleichzeitig aber jegliche Form von multikultureller Identität in der Gesellschaft abstreiten oder gar als Gefahr verdammen. In der Regel folgen diese Argumentationslinien den Ängsten der „Inländer“ vor einer sozialen Benachteiligung durch die „Ausländer“, auch als Sozialneid zu bezeichnen, und stärken diese Tendenz. Es werden Kosten-Nutzen-Rechnungen aufgestellt, demographische Entwicklungen analysiert, und man kommt zu dem - unstreitbar richtigen - Ergebnis, daß die BRD auch in Zukunft Zuwanderer benötigt, um ihre Wirtschaft funktionstüchtig zu halten.³⁷⁰ Abgesehen von der Unmenschlichkeit einer solchen Argumentationslinie angesichts von Flüchtlingen, die aufgrund einer lebensbedrohenden Situation den Weg in die BRD suchen, wird sie in keiner Weise den vielfältigen Ursachenzusammenhängen von Rassismus und Xenophobie gerecht, bspw. der starken Desintegrationstendenz innerhalb der Gesellschaft, die zu einem Rückzug auf traditionelle Werte und dadurch zu einer starken Abgrenzung gegenüber allem Neuen und Fremden führt,³⁷¹ oder den sozialen und wirtschaftlichen Problemen der Zwei-Drittel-Gesellschaft, in der sich Ängste auch der oberen Drittel vor dem Teilen mit anderen entwickeln. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit lediglich zu erklären, man brauche langfristig weiterhin und mehr ausländische Arbeitskräfte, ohne dies auszuführen und zu belegen, muß den Menschen wie eine Verhöhnung ihrer Interessen und Sorgen vorkommen.

Gegen Fremdenhaß, diffuse Feindbilder, Intoleranz und Menschenverachtung helfen weder erhobene Zeigefinger noch rationale Argumente, die nicht einsichtig sind oder aber nicht konkret auf die Interessenlagen der Menschen eingehen, denn: „... an der entscheidenden Stelle tritt ein Problem auf, denn es sollen emotionale Problemlagen wie Unbehagen an der eigenen Lebenssituation, Angst und auch Haß einfach in rationale Problemlagen umdefiniert werden. Es gibt nun in der ganzen Vorurteilsforschung keinen Hinweis darauf, daß dies ‘funktionieren’ kann, ...“.³⁷²

³⁷⁰ Vgl. auch Roland Tichy, *Ausländer rein! Warum es kein „Ausländerproblem“ gibt*, München 1990.

³⁷¹ „These: Je stärker die Desintegrationsprobleme der aufnehmenden Gesellschaft sind, desto größer sind auch die Integrationsprobleme der Aufzunehmenden.“ Heitmeyer, a.a.O., S. 155.

³⁷² *Ibid.*, S. 153.

Fazit:

Die Bundesrepublik Deutschland hat zwar völkerrechtliche Verträge wie die Rassendiskriminierungskonvention unterzeichnet, erfüllt aber die sich daraus ergebenden Verpflichtungen bei einer genauen Betrachtung der Situation bisher nur unzureichend. Dies liegt unter anderem in der deutschen Interpretation dieser Konventionen begründet, aber auch im Selbstbild der BRD. Da sie offiziell den Status eines Einwanderungslandes ablehnt, ergibt sich auch keine Notwendigkeit politischer und rechtlicher Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern. Der Minderheitenschutz ist nach offiziellen Aussagen gewährleistet. Dies mag nun angesichts der immensen Diskriminierungserfahrungen der ausländischen Bevölkerung als merkwürdige Aussage anmuten, erklärt sich jedoch aus der bereits angesprochenen Auslegung der internationalen Konventionen. So heißt es im von der BRD unterzeichneten „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ vom 19. Dezember 1966: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“ Dazu die Bundesregierung 1979: „In der Bundesrepublik Deutschland existiert als ‘Minderheit’ im Sinne des Art.27 des Pakts nur die dänische Volksgruppe in Schleswig-Holstein...“ und sie stellt fest, daß deren Rechte aus Art.27 geschützt seien.³⁷³

Bezüglich des eigentlichen Minderheitenschutzes aus Artikel 26 („... hat das Gesetz ... allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, ... gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten,“) wird lediglich auf Art.3 GG verwiesen, dessen unzureichende Wirkungskraft für individuelle Ansprüche bereits oben festgestellt wurde.

Eine Unterzeichnung völkerrechtlicher Verträge zum Schutz gegen Rassismus und Diskriminierung bleibt unglaublich, solange nicht auch im nationalen Recht eines Staates die Normen geschaffen wurden, die diese eingegangenen Verpflichtungen umsetzbar machen. Auf der politischen Entscheidungsebene der BRD werden jedoch nicht mangelnde Antidiskriminierungskonzepte diskutiert, sondern die hohe Zahl der ausländischen Migranten und Flüchtlinge wird häufig als Ursache der Fremdenfeindlichkeit genannt.

³⁷³Bundesminister der Justiz (Hrsg): Der Schutz der Menschenrechte in der Bundesrepublik, Bonn 1979, S. 27.

Rassismus und Diskriminierung in Frankreich

Durch seine Rolle als ehemalige Kolonialmacht hat Frankreich eine große Minderheitenbevölkerung unterschiedlicher ethnischer Zugehörigkeit. Nicht nur zwischen der Migrantenpopulation und den „Einheimischen“, sondern vor allem zwischen Jugendlichen nicht-französischer Abstammung und der Polizei kommt es immer wieder zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Zu Beginn der siebziger Jahre eskalierte die Lage derartig, daß eine wohl einmalige Situation entstand: Ein Auswanderungsland - in diesem Fall Algerien - gestattete seinen Bürgern die Emigration nach Frankreich wegen des dortigen Rassismus nicht mehr.³⁷⁴

Rassismus ist also - wie in allen westlichen Aufnahmestaaten - auch in Frankreich ein Problem, wenn auch das Ausmaß der Eskalation nicht so hoch ist wie bspw. in der BRD. 1990 wurden 72 rassistische Gewalttaten mit einem Todesopfer registriert, 1991 waren es 91 Fälle, wobei niemand zu Tode kam.³⁷⁵

Im Dezember 1991 kam es in Amiens zu innerstädtischen Unruhen, bei denen die Söhne der „Harkis“ - jener Algerier, die im Algerienkrieg auf französischer Seite gekämpft hatten und in Frankreich leben - in Auseinandersetzungen mit der Polizei verwickelt waren. Eine Ursache für diesen ständig schwelenden Konflikt liegt darin, daß sich diese Minderheitsgruppe besonders benachteiligt fühlt.

Auch wenn die interethnischen Beziehungen in Frankreich positiver zu bewerten sind als in anderen Zuwanderungsländern, so ist doch eine gefährliche Tendenz zu beobachten, was sich nicht nur in dem wachsenden Potential der rechtsextremen Wählerschaft der Front National ausdrückt, die bereits 1986 mehr als zehn Prozent der Stimmen bei den Parlamentswahlen erringen konnte. Inzwischen sind die Wahlerfolge höher und der Einfluß hat beunruhigende Ausmaße erreicht. Hier läßt sich eine Veränderung des gesellschaftlichen Klimas attestieren. Auch gewalttätige Übergriffe auf Asylbewerberunterkünfte und andere rassistisch motivierte Gewalttaten nehmen zu. Daneben besteht - ähnlich wie in Großbritannien - das Problem rassistischer Tendenzen in den Ordnungs- und Sicherheitsbehörden. Spontane Ausweiskontrollen auf der Straße, ab und zu eine vorübergehende Verhaftung - die Opfer solcher schikanösen Methoden sind in der Regel Menschen mit einer anderen Hautfarbe oder mit sonstigen Merkmalen, die sie scheinbar als „Zuwanderer“ erkennbar machen.

Frankreich hat sich allerdings mit seiner Rolle als Einwanderungsland und daraus resultierenden Problemkonstellationen intensiv auseinandergesetzt, was sich in einer recht umfassenden Antidiskriminierungsgesetzgebung ausdrückt und in einer Politik, die sehr

³⁷⁴ Auf die demokratische Legitimität solcher Ausreiseverbote soll hier nicht eingegangen werden.

³⁷⁵ FR, 01.04.1992, S. 1.

viel systematischer gegen die Diskriminierung ethnischer Minderheiten vorzugehen geeignet ist als die anderer Staaten.

Gesetzliche Regelungen

In der Präambel der französischen Verfassung von 1958 steht ein eindeutiges Bekenntnis zu den allgemeinen Menschenrechten, das einer Diskriminierung bestimmter Personengruppen entgegensteht. Ferner ist in Art.2 der Verfassung der Gleichheitsgrundsatz festgeschrieben.³⁷⁶ Bedeutsamer sind aber die vielfältigen strafrechtlichen Grundlagen des Diskriminierungsverbotes. Am 01.07.1972 wurde das Gesetz gegen rassistische Diskriminierung und Gewalt verabschiedet, das unter anderem eine Heraufsetzung des normalerweise vorgesehenen Strafmaßes für Verleumdung und Beleidigung enthält. Wenn diese Tatbestände diskriminierender Natur sind, können sie mit Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr oder Geldstrafen geahndet werden. Allein 1987 hatten 63 Prozesse auf der Grundlage dieses Gesetzes einen erfolgreichen Ausgang für die Kläger. Daß dieses Gesetz nicht nur für spezielle Bereiche, sondern für die gesamte gesellschaftliche Atmosphäre von Bedeutung ist, zeigte sich daran, daß nur zwei dieser Prozesse wegen arbeitsplatzbezogener Diskriminierung und drei wegen des Anspruchs auf Güter und Dienstleistungen geführt wurden. Die übrigen betrafen mehr oder minder Fälle der Diskriminierung durch Privatpersonen.³⁷⁷

In Art.1 des Gesetzes über die Aufenthalts- und Einreisebestimmungen für Ausländer vom 02.08.1989 wurden antirassistische Normen verankert, verbunden mit einer Aufzählung der Verhaltensweisen, die als diskriminierend verfolgt und verurteilt werden können.³⁷⁸ Dies stellt eine Besonderheit dar: In der „normalen“ Ausländergesetzgebung anderer Staaten finden sich in der Regel Normen, die sich allein mit den Rechten und Pflichten von Ausländern bezüglich der Einreise und des Aufenthaltes und mit Sanktionsmöglichkeiten gegen Ausländer, die gegen geltendes Recht oder andere Auflagen verstoßen, befassen. Eine Auflistung strafbarer Diskriminierungshandlungen an erster Stelle in einem solchen Gesetz stellt eine immense Erleichterung der Situation für die Betroffenen dar, denn die ausländerrechtliche Gesetzgebung ist jene, mit der sich Zuwanderer als erstes vertraut machen müssen. Somit ist hier gewährleistet, daß sie sofort einen konkreten Eindruck von ihren Möglichkeiten der Gegenwehr gegen Diskriminierung und rassistische Angriffe erlangen können, ohne sofort eine Rechtsberatung hinzuziehen oder in einer ihnen fremden staatlichen Gesetzgebung nach entsprechenden Bestimmungen suchen zu müssen.

³⁷⁶ Vgl. Axel Schulte, Antidiskriminierungspolitik in westeuropäischen Staaten, in: Heinelt [1994], S. 123 ff., hier S. 144.

³⁷⁷ Cathie Lloyd, Race Relations in Großbritannien und Frankreich, in: Institut für Migrations- und Rassismuskforschung e.V. (Hrsg.), Rassismus und Migration in Europa, Hamburg 1992, S. 469 ff., hier S. 479.

³⁷⁸ Schulte, a.a.O., S. 144.

Am 13.07.1990 wurde das Antirassismus-Gesetz von 1972 erheblich verschärft.³⁷⁹ Es sieht seitdem die Bestrafung jeglicher Art rassistischer, antisemitischer, fremdenfeindlicher oder auch revisionistischer Aktivitäten vor. Wer einer solchen Tat für schuldig befunden wird, kann für die Dauer von bis zu fünf Jahren sein passives Wahlrecht verlieren. Unter Strafe gestellt wurde auch diskriminierendes Handeln oder Unterlassen beim Angebot und Verkauf von Waren und Dienstleistungen. Die Sanktionen richten sich sowohl gegen Beschäftigte privater Unternehmen als auch solche im Öffentlichen Dienst. Auch ein „ethnisch motivierter Wirtschaftsboykott“ kann mit bis zu einem Jahr Haft bestraft werden. Herausragend scheint hier die Regelung, daß auch Angehörige des Öffentlichen Dienstes und deren Beauftragte in die Strafregelung aufgenommen wurden, was in Anbetracht der nicht selten zu beobachtenden Diskriminierung von fremden Staatsangehörigen oder Angehörigen ethnischer Minderheiten bei Ämtern und Behörden eine immense Verbesserung ihrer Möglichkeiten zur Gegenwehr bedeutet.

Die Mitbestimmungsrechte antirassistischer Vereine wurden stark erweitert. Sie bekamen nun ein Initiativrecht zur Einleitung von Ermittlungsverfahren, einen Anspruch auf Gegendarstellungen sowie das Recht, Opfer diskriminierender Vorfälle als Nebenkläger bei Prozessen zu unterstützen. Außerdem dürfen sie nach Abschluß des Prozesses die Unterlagen veröffentlichen. Auch diese rechtlichen Regelungen bieten den Opfern von Rassismus und Diskriminierung mehr Schutz und Sicherheit. Zum einen fördert die Anwesenheit nichtstaatlicher Organisationen u.U. einen fairen Prozeßverlauf, zumal die Prozeßakten veröffentlicht werden dürfen, zum anderen bedeutet die Unterstützung durch eine Organisation auch, sich besser gegen eventuelle weitere Repressionen während und nach dem Prozeß wehren zu können. Neu eingeführt wurde auch die Regelung, einen „agent provocateur“ für die Beweisführung vor Gericht gelten zu lassen. Organisationen können nun durch das Einsetzen einer Testperson bspw. in einem Betrieb, gegen den der Verdacht der Diskriminierung besteht, Beweismittel für Prozesse sammeln. In dem Gesetz wurde außerdem festgeschrieben, daß die staatliche Menschenrechtskommission einen jährlichen Bericht über das Ausmaß von Rassismus und Diskriminierung erstellt. Hierdurch ergeben sich bessere Informationsmöglichkeiten für alle zuständigen und interessierten Stellen.

Weitere Regelungen,³⁸⁰ die eine rechtliche Handhabe zur Strafverfolgung enthalten, stehen im Pressegesetz. Es stellt direkte Aufrufe zu Diskriminierung, Haß und Gewalt in Print- und anderen Medien sowie die Rechtfertigung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und von Kriegsverbrechen, wenn dies in einer rassistischen Weise geschieht, unter Strafe.

³⁷⁹ Zu den Inhalten des Gesetzes vgl. Schulte, a.a.O., S. 145; Lloyd, a.a.O., S. 479.

³⁸⁰ Vgl. dazu auch Schulte, a.a.O., S. 144 ff.

Ferner hat der Innenminister die Möglichkeit, zum Schutz der Jugend den Aushang oder Verkauf von Veröffentlichungen mit diskriminierenden Inhalten zu verbieten.

Im Arbeitsrecht wurden seit Anfang der achtziger Jahre mehrere gesetzliche Bestimmungen zum Diskriminierungsverbot im Arbeitsbereich erlassen.

Auf zivilrechtlichem Wege hat jedermann die Möglichkeit, einen Prozeß zur Auflösung einer Organisation anzustrengen, die zu Rassenhaß und Diskriminierung aufruft. Eine Verurteilung kann zur Schließung der Räumlichkeiten, zum Sitzungsverbot oder zur Zwangsauflösung einer solchen Vereinigung führen.

Kurze Analyse der Gesetzgebung

In der Antidiskriminierungsgesetzgebung wird indirekte Diskriminierung kaum berücksichtigt, die einen großen Teil der Benachteiligung von Minderheitenangehörigen ausmacht. Problematisch ist auch, daß die Regelungen im Arbeitsrecht sich auf den Zugang zu Beschäftigungsverhältnissen beziehen, nicht aber auf die Diskriminierung innerhalb bestehender Arbeitsverhältnisse. Schulte [1994] bemängelt ferner, daß die generelle Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen unzureichend anerkannt sei, so daß jeder Fall individuell ausgefochten werden müsse. Die Zugehörigkeit bspw. zu einer bestimmten ethnischen Gruppe, die durch diskriminierende Verhaltensweisen anderer Schaden erleide, werde nicht berücksichtigt.³⁸¹ Hier soll allerdings darauf hingewiesen werden, daß eine zu starke Berücksichtigung solcher Sachlagen problematisch wäre: Auch die möglichen Täter stehen immer noch unter dem Grundsatz der Schuldfreiheit bis zum Beweis des Gegenteils. Allein die Tatsache, daß bspw. ein Angehöriger einer ethnischen Minderheit mit einer anderen Hautfarbe eine Diskriminierung geltend macht, darf nicht dazu führen, daß allein dieses Merkmal der Zugehörigkeit als Beweis für die Richtigkeit der Behauptung angesehen wird. Natürlich müssen diese Merkmale bei einer Beurteilung der Gesamtsituation beachtet werden, und es ist in einem solchen Fall auch von einer potentiell höheren Gefährdung des Opfers auszugehen. Eine pauschale Prozeßführung einer gesamten ethnischen Minderheitengruppe aber gegen gemeinschaftliche Diskriminierung stieße an die Grenzen der demokratischen Rechtsstaatlichkeit.

Zuzustimmen ist der Bewertung, daß die Einleitung eines Rechtsverfahrens häufig an der Möglichkeit einer konkreten Beweisführung im Einzelfall scheitert, doch dieses Problem besteht bei der schwierigen Thematik generell: Die subjektive Empfindung einer Diskriminierung entspricht oft nicht den juristisch anerkannten Diskriminierungsdefinitionen. Hier Abhilfe zu schaffen ist schwer, doch lassen sich m.E. in der französischen Gesetzgebung diesbezüglich Fortschritte erkennen: Allein die seit 1990 bestehende Möglichkeit, Erfahrungen eines „Agent Provocateur“ im Beweisverfahren einzusetzen, bedeutet eine Aus-

³⁸¹ Ibid., S. 146.

weitung der Möglichkeiten, potentielle Täter auszumachen. Weitere Verbesserungen wären bspw. durch das Erstellen eines Kataloges mit strafbaren Diskriminierungen zu erreichen - in Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen und antirassistischen Initiativen, um eine ausreichende Sensibilität z.B. auch für indirekte Formen der Diskriminierung zu gewährleisten.

Zu bemängeln ist, daß das Gesetz von 1972 lediglich Anspruchsgrundlage für betroffene Individuen und für antirassistische Organisationen ist. Andere gesellschaftliche Gruppen haben kein Initiativrecht auf dieser Grundlage, was eine Einschränkung möglicher Strafverfolgung bedeutet.³⁸²

Insgesamt läßt sich allerdings eine recht positive Bilanz ziehen, denn Frankreich hat - neben Großbritannien - mit die ausgeprägtesten juristischen Grundlagen für die Verfolgung von Rassismus und Diskriminierung. Die Existenz einer umfassenden Antirassismugesetzgebung zeugt von einer gewissen Sensibilität des Staates gegenüber bestehenden Gefahren, die auch in der Antidiskriminierungspolitik zum Ausdruck kommt.

Frankreich ist sozusagen „prototypisch“ für eine Politik der Gleichstellung von Individuen. Dieser Leitgedanke der allgemeinen Gleichbehandlung von Individuen entspringt historisch der starken Orientierung Frankreichs am Grundsatz der Aufklärung seit der Französischen Revolution Ende des 18. Jahrhunderts. Die Schlagwörter dieser Revolution - „Egalité, Fraternité, Liberté“ - haben sich in der französischen Gesellschaft und Politik tief verankert und ein Selbstverständnis geschaffen, das die Achtung der Menschen- und Bürgerrechte für alle Bürger einschließt. Betrachtet man nun die Ausländerpolitik Frankreichs, so fällt auf, daß Versuche einer Integration der Migrantenpopulation relativ früh unternommen wurden, unter anderem, weil Frankreich bei den meisten Migranten von einer dauerhaften Niederlassung ausging. Diese Politik der Eingliederung umfaßte lange auch relativ unproblematische Einbürgerungsregelungen, und dies zeigt einen der Kerngedanken der französischen Politik: Ausgehend von der Idee der Einheit der Nation als einer Gesamtheit ihrer Bürger versuchte man, die in Frankreich lebenden Migranten zu „Bürgern“ zu machen, um die „Egalité der Gesellschaft“ zu wahren. Allerdings birgt dies auch Nachteile in sich: Die französische Gesellschaft besteht aus sehr unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen verschiedener kultureller und ethnischer Herkunft. Die gleichmacherische Grundidee führt dazu, daß Minderheiten in Frankreich nicht als solche geachtet und in ihrer Eigenart gefördert werden, sondern daß der Versuch der Eingliederung assimilatorische Formen annimmt,³⁸³ was zum Teil allerdings auch auf die wachsenden Ängste vor einer „Islamisierung“ zurückzuführen ist. Eine solche Politik muß unweigerlich zu

³⁸²Lloyd, a.a.O., S. 479, weist bspw. auf die starke Rolle der Gewerkschaften in Großbritannien hin.

³⁸³Beispiel für die assimilatorische Tendenz ist ein Erlaß vom Herbst 1994, der das Tragen „auffälliger“ religiöser Zeichen in Schulen verbietet. Dies hat zur Folge, daß bereits viele Mädchen islamischer Religionszugehörigkeit, die sich weigerten, ihren Tschador in der Schule abzulegen, vom Unterricht ausgeschlossen wurden.

Problemen führen, denn man kann weder das Selbstverständnis von Minderheitengruppen und ihr Bedürfnis nach der eigenen kulturellen Identität, noch ihr offensichtliches „Anderssein“ (aus dem Blickwinkel der Aufnahmegesellschaft) durch zwanghafte Assimilation oder rein theoretische Gleichheitsbekenntnisse verändern. Ein solcher Versuch, real vorhandene Unterschiede und Besonderheiten verschiedener Bevölkerungsgruppen unsichtbar zu machen, führt zur Irritation sowohl der Minderheiten als auch der Aufnahmegesellschaft. Dort kann diese Irritation Abneigungen verstärken und rassistische Tendenzen unterstützen. Für die Angehörigen der Minderheitengruppen bedeutet die Unterlassung positiver Förderungsmaßnahmen unter Anerkennung ihrer besonderen ethnischen Zugehörigkeit oder kulturellen Identität konkrete Nachteile, und aus dem Gefühl der Benachteiligung bei gleichzeitigem Beharren des Staates und seiner Politiker auf der Gleichheit aller Menschen entstehen schnell Konfliktlagen, die zu Unruhen führen können.³⁸⁴

Insgesamt läßt sich festhalten, daß in Frankreich Ansätze einer umfassenden Antidiskriminierungspolitik sowohl juristisch als auch politisch vorhanden sind. Probleme ergeben sich jedoch aus dem assimilierenden Ansatz dieser Politik, der die kulturellen und andere Eigenarten bestimmter Gruppen zu wenig berücksichtigt. Dies drückt sich auch darin aus, daß kaum statistische Daten über ethnische Minderheitenstrukturen vorliegen. Zwar ist ein ausgeprägter Datenschutz grundsätzlich zu befürworten, in diesem Fall allerdings verhindert er die Erfassung indirekter und institutioneller Formen von Diskriminierung und somit auch konkrete Gegenmaßnahmen.

Die rassistischen und rechtsextremen Tendenzen in Frankreich geben Anlaß zur Sorge. Die Politik geht unzureichend auf die Problemkonstellationen und Gefühlslagen der Bevölkerungsgruppen - sowohl der Minderheiten als auch der „Einheimischen“ - ein, pragmatischere Konzepte sind erforderlich, um die negative Entwicklung aufzuhalten. Es zeichnet sich jedoch eine immer restriktivere Linie der französischen Ausländerpolitik ab, die befürchten läßt, daß Frankreich sich in die Reihe der westlichen Aufnahmeländer mit ausgeprägten rassistisch bedingten Konflikten einreihen wird.

Rassismus und Diskriminierung in Großbritannien

Großbritannien ist einer der Staaten, in denen rassistische Tendenzen weit verbreitet sind, und wo Diskriminierung zur Alltagserfahrung der Migranten gehört. Aber: Kaum ein anderes Land hat so viele Schritte auf dem Weg zur Entwicklung einer Antidiskriminierungsgesetzgebung und -politik unternommen. Der Erfolg soll hier noch dahingestellt

³⁸⁴Vgl. zu den Defiziten der Antidiskriminierungspolitik auch Schulte, a.a.O., S. 132 ff.; Véronique de Rudder, Rassismus und interethnische Beziehungen, in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung, Rassismus ... [1992], S. 147 ff.; E.J. Dittrich/F.O. Radtke, Ethnizität, Wissenschaft und Minderheiten, Opladen 1990, S. 73 ff.

bleiben, einige Autoren bewerten aber die britischen Konzepte als Meilensteine in der Entwicklung der Rassismusgegenstrategien, zumindest im Vergleich zu anderen Ländern.³⁸⁵ Diese Politik ist in Großbritannien, das zu den Unterzeichnerstaaten der Rassen-diskriminierungskonvention der UN von 1965 gehört, auch dringend erforderlich: Die Zahl von 7.780 „racially motivated attacks“ allein im Jahr 1991³⁸⁶ und ähnlich viele Vorfälle in den Jahren zuvor verdeutlichen, daß auch weitreichende Antirassismusgesetze solche Gewalttaten nicht verhindern können. Auch Statistiken wie die „Social Trends UK“ von 1992 weisen darauf hin, daß „das Risiko, ein Opfer von Kriminalität zu werden, für die ethnischen Minderheiten immer noch größer ist. Die Asiaten sind besonders stark durch Vandalismus und Raub/Diebstahl betroffen. Bedrohungen oder Angriffe aus rassistischen Motiven kommen häufig vor. In bezug auf Asiaten sind Nachweis oder Verdacht rassistisch motivierter Eigentumsdelikte relativ häufig.“³⁸⁷

Wie also hat sich die Situation in diesem Land, das von Einwanderungen unterschiedlichster Art geprägt ist, entwickelt? Welche Formen von Diskriminierung sind sichtbar, und wie können sich Migranten dagegen zur Wehr setzen? Am Beispiel Großbritanniens können Konzepte und ihre Wirkungen anschaulich dargestellt werden, um Unterschiede zu den Strategien anderer Staaten aufzuzeigen und zu untersuchen, welche wirkungsvollen Elemente vielleicht in eine europäische Antidiskriminierungspolitik übernommen werden könnten.

Diskriminierung in verschiedenen Lebensbereichen und Reaktionen darauf

Arbeitsmarkt

Seit Beginn der größeren Migrationsbewegungen nach Großbritannien haben Migranten auf dem Arbeitsmarkt meist die schlechtesten Bedingungen. Schon die erste Einwanderergruppe bestand aus einer großen Anzahl hochqualifizierter Arbeitskräfte, die dennoch weit unterhalb ihrer eigentlichen Qualifikation arbeiten mußten. An dieser Situation hat sich bis heute wenig geändert, zumal die meisten Betriebe aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit auch in Großbritannien nur selten Einwanderer beschäftigen. Eine 1984/85 durchgeführte Studie ergab, daß mindestens ein Drittel der Arbeitgeber bei ihrer Einstellungspolitik schwarze und asiatische Bewerber diskriminieren. So liegt die Arbeitslosenquote der ethnischen Minderheiten 60% über der der einheimischen „Weißen“. Auch Aufstiegschancen und Verdienstmöglichkeiten der Angehörigen ethnischer Minderheiten sind

³⁸⁵ „Britannien war, was den Umgang mit *race relations* anging, den Niederländern um zehn Jahre voraus,“ heißt es in Bezug auf den Anfang der achtziger Jahre, als die Niederlande begannen, ihre Multikulturalismus-Konzepte zu entwickeln, in: Philomena Essed, Multikulturalismus und kultureller Rassismus in den Niederlanden, in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung (Hrsg.), Rassismus und Migration in Europa, Hamburg 1992, S. 373 ff., hier S. 374.

³⁸⁶ Dietrich Tränhardt, Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in den EG-Mitgliedsländern, in: Heinelt [1994], S. 33 ff., hier S. 49.

³⁸⁷ Social Trends UK, 1992, S. 214, Übersetzung in: Tränhardt, a.a.O., S. 50.

weitaus geringer als die der durchschnittlichen „weißen“ Bevölkerung.³⁸⁸ Es besteht zwar die Möglichkeit, gegen eine Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt zu klagen, doch sind die Erfolgsaussichten gering. Auch der Einfluß der staatlichen „Commission for Racial Equality“ (CRE), die die Einhaltung von Diskriminierungsverboten überwachen soll, ist hier relativ begrenzt. (Zu den Aufgaben und Funktionen der CRE später mehr). Die Migranten haben sich inzwischen einen zweiten Arbeitsmarkt aufgebaut, es hat eine ethnische Segregation auf dem Arbeitsmarkt stattgefunden. Dieses System verfügt aber nicht über genügend Potential, um die Benachteiligungen auf dem „britischen“ Arbeitsmarkt auszugleichen.

Wohnungsmarkt

Bereits 1966/67 ließ die „Campaign against Racial Discrimination“, eine Art Dachverband von indischen, pakistanischen und westindischen Minderheitenorganisationen, eine Studie über die Diskriminierung von Migranten auf dem Wohnungssektor durchführen. Das Ergebnis war eindeutig: Migranten wurden in allen Bereichen vor allem aufgrund ihrer Hautfarbe benachteiligt. Folgeuntersuchungen von 1973 und 1975 zeigten ähnliche Ergebnisse. Auch heute werden Migranten weder als Mieter noch als Käufer akzeptiert (in Großbritannien ist der Eigentumserwerb üblicher, als zur Miete zu wohnen). Ihnen werden von seiten der Banken Kredite zum Hauserwerb verweigert. Diejenigen, die über das staatliche Wohnungswesen Unterkünfte bekommen, müssen schlechte Wohnsubstanzen und nachteilige demographische Lagen in Kauf nehmen; die meisten staatlich geförderten Wohnräume befinden sich in den inneren Stadtbezirken, also dort, wo die bessergestellten „Einheimischen“ nicht mehr zu wohnen bereit sind.³⁸⁹

„Öffentliche Ordnung und Sicherheit“

Das Verhältnis zwischen der Minderheitenpopulation und der Polizei ist äußerst gespannt. Latenter Rassismus ist bei den Ordnungs- und Sicherheitsbehörden weit verbreitet und führt zu extremer Ungleichbehandlung. So sind Schwarze häufig die Zielgruppe von Razzien insbesondere der Spezialeinheit der Polizei, der Special Patrol Group (SPG), die Razzien auf offener Straße und in Privatwohnungen vornimmt, sobald sich eine für sie scheinbar verdächtige Situation ergibt. Auch spontane Paßkontrollen werden in der Regel hauptsächlich bei Angehörigen ethnischer Minderheiten durchgeführt, häufig sind sie auch Opfer grundloser Verhaftungen. Die rechtliche Grundlage für solche Festnahmen ergibt sich aus dem SUS-Gesetz von 1824, das eine Verhaftung schon bei dem bloßen Verdacht, jemand könne eine Straftat begehen, erlaubt. Die Unverhältnismäßigkeit poli-

³⁸⁸ Vgl. Sigrid Baringhorst/Karen Schönwälder: „Kann ein Gesetz vor Rassismus schützen? Über die Erfahrungen mit dem 'race relations act' in Großbritannien“, FR, 02.07.1992, S. 17; Nora Räthzel, Vereinigtes Königreich, in: Heinelt [1994], S. 220 ff., hier S. 247.

³⁸⁹ Vgl. zur Wohnsituation auch Räthzel, a.a.O., S. 234 ff., sowie die ausführliche Studie von Susan J. Smith, *The Politics of 'Race' and Residence*, Cambridge 1989.

zeitlichen Vorgehens läßt sich an einem Beispiel vom September 1980 verdeutlichen, als bei einer Rauschgifttrazzia in vier Häuserblocks 430 Personen vorübergehend festgenommen wurden, man aber außer geringen Haschischmengen kein Rauschgift fand. Opfer dieser „konzertierten Aktion“ waren überwiegend Schwarze.³⁹⁰

Zu starken Spannungen zwischen den Ordnungskräften und den Migranten kam es in der ersten Hälfte der achtziger Jahre. Die hohe Arbeitslosigkeit, von der schwarze Jugendliche besonders betroffen waren, sowie vorhergehende Polizeiaktionen führten zu heftigen Eskalationen. Das Einschreiten der Polizei gegen die „race riots“ war so massiv, daß im Anschluß eine Untersuchungskommission eingesetzt wurde, um die Vorfälle zu klären. Der nach dem Leiter der Kommission benannte „Scarman-Report“ bestätigte nicht nur rassistische Tendenzen in den Reihen der Polizei, sondern konnte sogar rassistisch motivierte Übergriffe der Ordnungshüter nachweisen. Ein positives Ergebnis dieser erschreckenden Bilanz war, daß der Minderheitenbevölkerung nun quasi amtlich bestätigt wurde, was sie schon längst aus Alltagserfahrungen wußte, was ihren Angehörigen aber nun die Motivation und Legitimation gab, sich künftig stärker zur Wehr zu setzen und das Bewußtsein der Gesellschaft für diese Tendenzen wachzuhalten. Außerdem wurde das Zusammengehörigkeitsgefühl gestärkt.³⁹¹ Infolge einer nun größeren öffentlichen Sensibilität wurden mehr Angehörige ethnischer Minderheiten ins Parlament gewählt und in den Kommunalverwaltungen eingesetzt, so daß die Minderheiteninteressen besser vertreten waren. Allerdings zeigen Alltagserfahrungen immer wieder, daß sich das konkrete Verhältnis zwischen den Minderheiten und der Polizei nicht entscheidend gebessert hat.³⁹²

Schule und Erziehung

1963 kam es in Southhall zu ersten Konflikten mit rassistischem Hintergrund, als weiße Eltern die Rassentrennung an den Schulen forderten. Die Regierung reagierte darauf, indem sie den Kommunen auftrug, beim Einzugsgebiet von Schulen ganz besonders auf die Vermeidung einer solchen Segregation zu achten.³⁹³ Solche Anzeichen extrem rassistischer Tendenzen im Erziehungsbereich waren bisher zwar nicht häufig, aber insgesamt geht die Integration ausländischer Kinder an den Schulen nur langsam voran. Untersuchungen zeigen immer wieder, daß Kinder von Migranten zum Teil erhebliche Leistungsdefizite aufweisen. Nach den „Race Riots“ Anfang der achtziger Jahre befaßte man sich ausführlicher mit der Situation. Experten schlugen vor, den Kindern besonders umfangreiche Kenntnisse über die Geschichte Großbritanniens und ihrer Herkunftsländer (oder der ihrer Eltern) zu vermitteln, um ihr kulturelles Selbstbewußtsein zu fördern und damit

³⁹⁰ Rätzkel, a.a.O., S. 236.

³⁹¹ Rätzkel, a.a.O., S. 236 f., spricht hier von einer „Politisierung der eingewanderten Bevölkerungsgruppen“ und der Entstehung öffentlichen Bewußtseins über deren Benachteiligung.

³⁹² Zu einer Einschätzung der Situation vgl. auch Ashok Bhat/Roy Carr-Hill/Sushel Ohri (The Radical Statistics Race Group), Britain's Black Population. A New Perspective, Aldershot/u.a. 1988.

³⁹³ Rätzkel, a.a.O., S. 237.

zur Identitätsbildung beizutragen. Weitere Konzepte forderten, mehr Angehörige ethnischer Minderheiten als Lehrer einzustellen, die besser auf diese Kinder eingehen könnten. Auch weiße Lehrer und Schüler sollten in speziellen Weiterbildungskursen mit der Situation der Migranten vertrauter gemacht werden, um Verständnis und Toleranz aufzubauen. Mit dem gleichen Ziel führte die CRE Seminare für Beamte der kommunalen Schulverwaltungen durch.

Die „Inner London Education Authority“ (ILEA) führte ein beispielhaftes Konzept an Londoner Schulen durch: Um eine antirassistische Erziehung zu fördern, wurde spezielle Literatur an die Lehrer verteilt und die Schulen wurden dazu verpflichtet, eigene Programme einschließlich eines Umsetzungszeitplans zu entwickeln, einen Race Relations Officer zur Koordinierung der Maßnahmen zu benennen und jährlich über die Verwirklichung der angestrebten Ziele Bericht zu erstatten. Obwohl Studien belegen, daß an Schulen mit einer solchen zielgerichteten antirassistischen Erziehung die Situation für Migrantenkinder sehr viel vorteilhafter ist als an anderen, wurde das ILEA-Programm im Zuge der Auflösung des Londoner Stadtrates (Greater London Council) durch die Thatcher-Regierung 1990 eingestellt.

Bereits 1987 zeigte sich in einer Studie auch die Benachteiligung der Lehrkräfte, die ethnischen Minderheiten angehörten: Nur wenige bekamen einen Arbeitsplatz, und diejenigen, die eingestellt wurden, hatten oft nur die Betreuung schwarzer Kinder zu übernehmen, nicht aber generell Unterricht zu erteilen. Sie erhielten häufig nur befristete Arbeitsverträge.

1988 - also noch vor Abschaffung des ILEA-Programms - erging ein „national curriculum“, das ausdrücklich die Vereinheitlichung der Unterrichtsinhalte in Großbritannien als Ziel nannte und forderte, „britische Werte und ... Kultur“ wieder zum Kern der Unterrichtskonzepte zu machen.³⁹⁴

Übergriffe und Widerstand

Die zum Teil massiven rassistischen Übergriffe bewirkten, daß die Migranten notgedrungen bereits Anfang der sechziger Jahre Maßnahmen zum Selbstschutz entwickelten.

Zu einer der schlimmsten Eskalationen rassistischer Gewalt kam es 1958 in Nottingham und Nottingham, Stadtteilen, in denen der Anteil der schwarzen Minderheit an der Gesamt- einwohnerzahl nur 1% betrug, wo aber dennoch über einen Zeitraum von fast zwei Wochen mehrere tausend Weiße diese Migranten gewalttätig angriffen. Um sich zu schützen, organisierten diese zunächst gegenseitige Begleitdienste und andere Verteidigungskonzepte. Die akute Bedrohung führte jedoch weitergehend zu einer Politisierung der ethnischen Minderheiten; sie gründeten die „West Indian Standing Conference“ (WISC),

³⁹⁴Ibid., S. 239.

in der bis 1961 ca. achtzehn Organisationen verschiedener Minderheitengruppen, aber auch Weiße, die sich gegen den Rassismus einsetzen wollten, vertreten waren.

Nach Bekanntwerden des Entwurfs des Commonwealth Immigrants Act 1961, der starke Einwanderungsbeschränkungen und Beschneidungen der Rechte von Migranten vorsah, schlossen sich westindische, indische und pakistanische Gruppen zum „Co-ordinating Committee Against Racial Discrimination“ (CCARD) zusammen, dem ebenfalls sympathisierende Organisationen weißer Antirassisten beitraten.

Als 1963 eine Busgesellschaft die Einstellung eines Schwarzen aus rassistischen Motiven ablehnte, zeigte sich die neue Stärke, die die Migranten aufgrund ihres Organisationsgrades gewonnen hatten: Nach massiven Demonstrationen und Boykott-Aktionen war die Busgesellschaft schließlich zur Aufhebung der Rassenschanke gezwungen.

In Großbritannien haben sich stark ausgeprägte ethnische Subkulturen entwickelt, unter anderem durch die massive Benachteiligung und Ausgrenzung der Migranten in der britischen Gesellschaft. So verfügen Einwanderer aus dem indischen Subkontinent über eigene Gemeinwesen. Vor allem wegen ihrer Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt entwickelten sie relativ schnell eigene ökonomische Nischen, zum Beispiel durch den Erwerb von Grundeigentum und die Gründung eigener Betriebe, in denen die Angehörigen der eigenen Minderheit beschäftigt werden. Dies fördert die Segregation auf dem Arbeitsmarkt zusätzlich.

Die Migranten von den westindischen Inseln versuchten - zunächst voll positiver Erwartungen, denn schließlich hatte man sie zu Beginn der Haupteinwanderungsbewegung in das Mutterland ihrer Kolonien „eingeladen“ - sich in die Gesellschaft zu integrieren. Als sie aber selbst von seiten der anglikanischen Kirche, der die meisten dieser Migranten angehörten, diskriminiert wurden, begann die Entwicklung einer eigenen, schwarzafrikanischen Subkultur in Großbritannien. Sie ging einher mit der „Black is beautiful“- und der Rasta-Bewegung. Der Rückzug dieser Migranten auf ihre eigene Kultur und eigene Sozialstrukturen war also bedingt durch die Integrationsabwehr der britischen Gesellschaft, so daß Vorwürfe der „Nicht-Assimilierbarkeit“, wie sie während der sechziger und siebziger Jahre von seiten konservativer Politiker laut wurden, jeglicher Grundlage entbehren. So stellt auch Rätzkel [1994] fest, daß die Ausgrenzung gerade der westindischen Einwanderer nicht Folge ihres sozialen Status oder ihrer fremden Kultur sein könne, denn: „Die westindischen Einwanderer entwickelten erst als Folge der Ablehnung durch die Mehrheitsgesellschaft eine von dieser sich bewußt abgrenzende eigene Identität und Kultur.“³⁹⁵

³⁹⁵Ibid., S. 233.

Die Notwendigkeit staatlicher Interventionen war spätestens nach den Eskalationen in Nottinghill im Jahre 1958 deutlich geworden. Von seiten der Labour-Party gab es daraufhin Ansätze zur Entwicklung einer speziellen Antirassismus-Gesetzgebung, die 1965 in der Verabschiedung des ersten Race Relation Acts mündeten, das in Anlehnung an das US-amerikanische Civil-Rights Act konzipiert worden war. Es beinhaltete ein Verbot der Diskriminierung von Minderheitenangehörigen in der Öffentlichkeit sowie der Aufstachelung zum Rassenhaß.³⁹⁶ 1968 wurde das Race Relations Act novelliert, nachdem Untersuchungen ergeben hatten, daß es wesentliche Formen der Diskriminierung nicht berücksichtigte. Die Neufassung bezog nun auch Bereiche des täglichen Lebens mit in das Diskriminierungsverbot ein, wie bspw. das Wohnungswesen, die Arbeit, den Erwerb von Grundbesitz, die Versorgung mit Gütern, Dienstleistungen und Finanzen, den Erziehungsbereich, sowie Unterhaltung und Reisen - zu allem sollte ein gleichberechtigter Zugang gewährleistet werden. Da sich jedoch die Beweisführung einer tatsächlichen Benachteiligung als schwierig erwies, war die Wirkung des Gesetzes eher gering. Ziel des ersten Race Relations Acts und seiner Novellierung war es auf seiten des Staates, den Migranten die soziale Eingliederung und einen besseren Zugang zu Wohlfahrtsleistungen zu gewähren. Auch hoffte man aufgrund der Publizitätswirkung der neuen Legislation auf eine erhöhte Sensibilität der Bevölkerung. Zur Überwachung der Einhaltung der Gesetze, als Anlaufstelle für Migranten und zur Information der Bevölkerung wurde mit dem Gesetz von 1965 gleichzeitig das „Race Relations Board“ eingerichtet, dessen Kompetenzen allerdings ebenso wie die der 1968 durch das zweite Race Relations Act geschaffenen „Community Relations Commission“ gering waren. Die Erwartungen, man könne durch eine bessere Aufklärung über die Race Relations in der Gesamtbevölkerung Vorurteile abbauen, wurden enttäuscht.

Das nächste und bislang letzte Race Relations Act von 1976 wurde wesentlich umfangreicher und konkreter gestaltet als seine beiden Vorgänger. Zum ersten Mal wurde auch indirekte Diskriminierung von der Norm erfaßt. Unter der direkten Diskriminierung versteht das Gesetz Benachteiligungen „on racial grounds“ - also aufgrund der Hautfarbe, Nationalität (auch der Staatsangehörigkeit!), der ethnischen oder nationalen Herkunft und der Rasse. Indirekte Diskriminierung liegt vor, wenn zwar keine Ungleichbehandlung erfolgt, sich genau daraus aber Benachteiligungen für Angehörige „anderer Rassen“ ergeben.

Das Gesetz will auch vor einer Viktimisierung schützen, das heißt, Personen, die eine Beschwerde über diskriminierende Behandlung führen oder geführt haben, vor Nachteilen durch diese Beschwerde bewahren. Die umfaßten Lebensbereiche sind im wesentlichen die gleichen wie schon in den vorangegangenen Gesetzen. Sie wurden allerdings konkreti-

³⁹⁶ Zu den Gesetzen vgl. insbesondere: Stephen Castles, Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987; Jeanne Gregory, Die Ergebnisse der Gesetzgebung zu Equal Opportunities, in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung..., S. 451 ff.; Sigrid Baringhorst/Karen Schönwälder, a.a.O..

siert und einige Regelungen wurden ausgeweitet. So sind rassistische Äußerungen und Handlungen nicht mehr nur in öffentlichen, sondern auch in „halböffentlichen“ Einrichtungen wie Schulen, Gaststätten, Unterhaltungsorten sowie in Clubs und Organisationen mit mehr als 25 Mitgliedern verboten.

Herausragend am RRA von 1976 ist die erstmalige gesetzliche Verpflichtung der Kommunen, Diskriminierung und Rassismus auch innerhalb ihrer Behörden entgegenzuwirken und die Race Relations im Rahmen der vorgesehenen Ziele der Gesetzgebung zu fördern. Diese Bestimmung führte in einigen Städten zu umfassenden Reformprogrammen, und es gab erstmals ein „race awareness training“ für städtische Bedienstete.

Die Sanktionen für Verstöße gegen die Bestimmungen laufen stets auf eine Entschädigung des Opfers hinaus, enthalten aber keine Rechtsgrundlage für eine konkrete Bestrafung der Täter. Diese können entweder zur Leistung von Schadensersatz oder aber zur Durchführung einer Maßnahme verurteilt werden, die eine diskriminierende Regelung oder Situation innerhalb eines festgelegten Zeitraums abschafft. Die abschreckende Wirkung eines solchen Gesetzes scheint insgesamt doch gering, zumal, wie immer wieder festgestellt wird, die Beweisführung der Opfer ohnehin schwierig ist.

Zeitgleich zum neuen RRA wurde eine neue Rechtsnorm im Bereich der „Public Order“-Gesetzgebung eingeführt, die das Verbot der Aufstachelung zum Rassenhaß aus dem RRA von 1965 übernahm und erweiterte: Derartige Handlungen sind seitdem auch im privaten Bereich strafbar, bspw. kann der Besitz von Videos oder Publikationen mit einschlägigem Inhalt schon bestraft werden. Als Fortschritt kann auch bewertet werden, daß die Intention des Täters zur „Aufstachelung zum Rassenhaß“ nicht mehr nachgewiesen werden muß, sondern eine Wahrscheinlichkeit der Intention bereits zur Verurteilung führen kann.

Commission for Racial Equality (CRE)

Mit dem RRA von 1976 wurden das Race Relations Board und die Dachorganisation der lokalen Komitees, das Community Relations Council, im Juni 1977 zur „Commission for Racial Equality“ (CRE) zusammengefaßt. Die CRE besteht aus fünfzehn vom Innenminister ernannten Mitgliedern und ist eine staatliche Organisation mit eigenem Verwaltungsapparat. Mitte der achtziger Jahre waren ca. 200 Personen in der CRE tätig, ausgestattet war die CRE mit einem Etat von ca. 13,5 Millionen Pfund.³⁹⁷ Mit ihrer Tätigkeit soll die CRE auf einen Abbau der Diskriminierung, die Verbesserung der Chancengleichheit und der Beziehungen zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen hinwirken und in diesem Rahmen Organisationen mit gleicher Zielsetzung unterstützen. Zu den Aufgaben der CRE gehört auch die Entwicklung praxisbezogener Verhaltensrichtlinien (Politikberatung).

³⁹⁷Sigrid Baringhorst/Karen Schönwälder, a.a.O..

Sie ist ferner für die Überwachung der Einhaltung des RRA und für Verbesserungsvorschläge zuständig und kann im Falle von Anzeigen, Aufrufen oder sonstigen Veröffentlichungen mit diskriminierendem Charakter intervenieren. Wenn sich eine Person mit einer Beschwerde an die CRE wendet und ein begründeter Verdacht auf eine tatsächliche Diskriminierung besteht, kann die CRE den Kläger unterstützen oder auch eigenständig als Klägerin auftreten. Sie ist ferner dazu befugt, eigene Untersuchungen und Zeugenanhörungen durchzuführen. Dies wurde durch die Einführung der sogenannten „formal investigation“ möglich, zuvor durfte die CRE nur auf Beschwerde von außen hin tätig werden. Die „formal investigation“ gibt der CRE das Recht, schon bei einem Verdacht Ermittlungen einzuleiten und - sollte sich der Verdacht bestätigen - das Ergebnis zu veröffentlichen und dem Täter eine „non-discrimination-notice“ - die Aufforderung zur Unterlassung der diskriminierenden Handlungen - zuzustellen. Wird diese ignoriert, so kann die CRE gegen den Beschuldigten Klage erheben. Die CRE wird bei Verdachtsmomenten sowohl gegen Einzelpersonen als auch gegen Institutionen und Betriebe tätig, um dort bspw. „statistical evidence“ zu erheben: Dies gilt für Fälle, in denen ein Arbeitgeber in auffälliger Weise keine Angehörigen ethnischer Minderheiten in seinem Betrieb einstellt und für ähnliche Sachlagen.

Zwischen Juni 1977 und Juni 1978 wurden 862 Fälle gemeldet, 123 davon kamen vor den Arbeitsgerichten zur Verhandlung. Nur in vier Fällen wurde der Beschwerde schließlich stattgegeben und den Arbeitgebern Schadensersatzzahlungen zwischen 220 und 750 DM auferlegt. Wegen indirekter Diskriminierung gab es bis zum April 1979 30 Untersuchungen, von denen zwei mit einer „non-discrimination-notice“ ausgingen.³⁹⁸

Für konkrete Analysen gesellschaftlicher Probleme bedarf es ausführlicher Statistiken, die einen Überblick über die Situation und über Veränderungen gewähren. Auch dies gehört zu den Aufgaben der CRE. Ihr obliegt es, Richtlinien für statistische Untersuchungen auf dem Gebiet der Lebenssituation ethnischer Minderheiten zu erstellen, aber auch, Statistiken über Diskriminierungen zu führen. So werden im Beschäftigungsbereich Daten über die Rekrutierung, Selektion, Förderung und über Entlassungen von Angehörigen ethnischer Minderheiten gesammelt, die Kategorien zur Einordnung dieser Minderheitengruppen werden stets aktualisiert, und auch die Untersuchung der „race relations“ anhand von Datenerhebungen fällt in den Aufgabenbereich der CRE. Seit einer 1981 wegen geringer Erfolge der Tätigkeit durchgeführten Überprüfung der CRE durch das Innenministerium muß sie sich bei dieser Arbeit allerdings an die von der Regierung vorgegebenen Themenschwerpunkte halten. Statistische Untersuchungen dienen seitdem in erster Linie der Erstellung ethnischer Profile in bestimmten Lebensbereichen (Wohnungsvergabe, Beschäftigungsbereich, Erziehungswesen), sollen der Beschäftigungspolitik nutzen und bei

³⁹⁸Räthzel, a.a.O., S. 247.

der Analyse des Verhältnisses zwischen schwarzen Jugendlichen und der Polizei helfen. Weiterhin wurde der CRE aufgetragen, Migranten bei ihrem Bestreben nach einer selbständigen beruflichen Tätigkeit zu unterstützen.

Die systematische Datenerhebung ist Grundlage einer effektiven Integrations- und Minderheitenpolitik. Positiv zu bewerten ist, daß die Erhebungen der CRE bspw. über Diskriminierungen im Arbeitsbereich als Beweismaterial vor Gericht bei entsprechenden Prozessen anerkannt werden. Betrachtet man die inhaltlichen Aufgaben, die der CRE 1981 aufgetragen wurden, so stellt man fest, daß die Regierung offenbar nicht die Integration anstrebt, sondern die ethnische Segmentierung unterstützt. Dies offenbart sich in der Aufgabenstellung der Förderung selbständig Erwerbstätiger: Auf dem britischen Arbeitsmarkt bestehen ohnehin schon starke Segregationstendenzen, man kann sogar von der Existenz eines „zweiten“ Arbeitsmarktes sprechen, der sich aufgrund der Benachteiligung ethnischer Minderheiten auf dem normalen Arbeitsmarkt herausbildete. Und so ist die Förderung der beruflichen Selbständigkeit von Migranten zwar einerseits hilfreich für die Einzelperson, andererseits verstärkt dieses Konzept die ethnische Segmentierung des Arbeitsmarktes und steht einer Eingliederung entgegen.

Handlungsoptionen aus dem Race Relations Act für Opfer von Diskriminierung

Vor Inkrafttreten des aktuellen RRA mußten betroffene Personen zunächst eines der örtlichen „Schlichtungskomitees“ anrufen, das dann über eine mögliche Prozeßführung entschied. Seit Verabschiedung des RRA von 1976 kann jede betroffene Person individuell vor Zivilgerichten Klage erheben, wenn es sich um Diskriminierungen im persönlichen Bereich handelt. Geht es um den Arbeitsbereich, so ist der direkte Rechtsweg ausgeschlossen. Beschwerden werden zunächst den lokalen Vermittlungsinstanzen zugeleitet. Kommt es dort zu keiner Einigung von Beschwerdeführer und Angeschuldigtem (in der Regel einem Arbeitgeber), so erfolgt eine Anhörung vor dem Arbeitsgericht („industrial tribunal“). Dort steht dem Beschwerdeführer keine Rechtshilfe zu, er kann sich lediglich von Gewerkschaftsvertretern oder Angehörigen der CRE beraten lassen. Bestätigt sich der Verdacht, so können die Opfer von Diskriminierung im Arbeitsbereich bspw. Entschädigungen für Verdienstaufälle (bei einer Nichteinstellung aus rassistischen Gründen oder einer unfairen Entlassung) und eine Art Schmerzensgeld einfordern. Die Gerichte können sowohl in Zivil- als auch in Arbeitsgerichtsverfahren den Tätern lediglich die Wiedergutmachung des durch sie entstandenen Schadens auferlegen, weitere Sanktionen sind nicht möglich. Nur für den Fall eines weiteren Verstoßes gegen das RRA kann dem Täter eine Geldstrafe angedroht werden.

Im Erziehungswesen müssen Diskriminierungsbeschwerden zunächst dem Erziehungsministerium vorgetragen werden, bevor ein Gericht angerufen werden darf.

Für die Armee sind die eigenen Beschwerdeinstanzen der Streitkräfte zuständig.³⁹⁹

Die Diskriminierung im Beschäftigungsbereich ist eines der gravierendsten Probleme, die sich aus rassistischen Haltungen in Großbritannien ergeben. Das zeigte sich bereits bei einem Vergleich der Arbeitslosenquote der schwarzen und der weißen Arbeitnehmerschaft. Die Bestimmungen des Race Relation Acts allein reichen zur Bekämpfung nicht aus, deshalb legte die CRE dem Parlament bereits 1983 den Entwurf eines „Verhaltenscodes“ für Unternehmer vor, der im April 1984 verabschiedet wurde. Er verbietet diskriminierende Verhaltensweisen, ist aber keine Rechtsgrundlage für Klagen von Betroffenen. Seine Bedeutung liegt darin, daß er als wichtiges Beurteilungskriterium bei Beschwerdeüberprüfungen eingesetzt werden kann.

Der Grundsatz der Chancengleichheit war allein mit Rassismusverboten nicht zu verwirklichen, denn die Ungleichgewichte der Lebenschancen ergeben sich nicht nur aus der direkten Diskriminierung durch andere, sondern natürlich auch durch Lebensumstände, die außerhalb eines gesetzlichen Regelungsbereiches liegen. Auch bedeutet allein der gleiche Zugang zur Teilhabe an gesellschaftlichen Gütern, wohlfahrtsstaatlichen und anderen Leistungen, selbst wenn er verwirklicht wäre, noch nicht, daß sich im alltäglichen Leben daraus tatsächlich gleiche Resultate ergeben. In Berücksichtigung dieser Fakten entwickelte man in Großbritannien neben gesetzlichen und anderen Diskriminierungsverboten in Anlehnung an die Antidiskriminierungskonzepte der USA eine weitere Form der Bekämpfung von Benachteiligungen ethnischer Minderheiten, das Konzept der sogenannten „positiven Diskriminierung“, das heißt, einer Bevorzugung benachteiligter Gruppen in bestimmten Konstellationen. Allgemeines Ziel der „positive action“-Konzepte ist es, Angehörigen von Minderheiten spezielle Unterstützung in der Konkurrenz um gleiche Zugangschancen zu gewähren und sie zu dieser Konkurrenz zu ermutigen.

Dieses Konzept findet sich auch in einzelnen Bestimmungen des Race Relations Acts wieder.

Da die Diskriminierung im Arbeitsbereich in Großbritannien ein besonders hohes Ausmaß angenommen hatte, führte man sogenannte „positive action schemes“ ein. Sie beinhalten z.B. besondere Ausbildungsprogramme für Minderheitenangehörige, um ihre Bewerbungschancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen und ihnen damit eine faire Konkurrenzstellung gegenüber zuvor besserqualifizierten Weißen zu ermöglichen.⁴⁰⁰ Die Durchführung solcher Maßnahmen wurde im RRA (Abschnitt 37 und 38) festgeschrieben.⁴⁰¹

³⁹⁹Ibid., S. 246.

⁴⁰⁰Hier soll keinesfalls behauptet werden, daß die Angehörigen ethnischer Minderheiten per se geringere persönliche Qualifikationen aufweisen. Es ergibt sich bereits aus den Mängeln des Erziehungssystems, wie oben im betreffenden Abschnitt festgestellt, daß Migrantenkinder schon in der Schule benachteiligt werden, bspw. indem man nicht auf besondere Bedürfnisse (man denke an sprachliche Schwierigkeiten durch die Zweisprachigkeit in Elternhaus und Schule) ein-

Als ein weiteres Mittel, die Arbeitgeber zu einer fairen Einstellungspolitik anzuhalten, wurde das System der „contract compliance“ entwickelt. Die Strategie besteht darin, öffentliche Aufträge nur an solche Betriebe zu vergeben, die nachweisen können, daß sie in ihrer Geschäftspolitik den Gleichstellungsgrundsatz befolgen. Diese Regelung wurde von den örtlichen Behörden relativ umfassend genutzt. 1988 versuchte die Regierung, den lokalen Behörden die Anwendung der „contract compliance“ zu verbieten, indem sie im Entwurf des „Local Government Act“ die Bestimmung aufnahm, örtliche Behörden dürften bei der Auftragsvergabe keine „anderen als geschäftliche“ Aspekte einbeziehen.⁴⁰² Allerdings stand diese Regelung offenkundig im Widerspruch zum RRA, der die Behörden ja zur Unterstützung der Gleichstellung verpflichtet, worauf die CRE massiv hinwies. Daraufhin mußte die Regierung den Entwurf zugunsten des „contract compliance“ ändern. An diesem Beispiel zeigen sich die Widersprüche zwischen den vor Ort arbeitenden Behörden, die mit der Alltagssituation vertraut sind, und der Regierungspolitik, die scheinbar darauf bedacht ist, die Angehörigen der „Mehrheitsbevölkerung“ nicht durch allzu positive Maßnahmen zugunsten der Migranten zu verärgern.

Insgesamt zeigen sich die kommunalen Verwaltungsbehörden wesentlich einsichtiger als die Regierung, wenn es um die Durchführung konkreter Maßnahmen zum Abbau der Diskriminierung geht. So wurden die Tätigkeitsbeschreibungen einzelner Posten geändert, um Angehörigen ethnischer Minderheiten die Bewerbung und Einstellung im öffentlichen Dienst zu erleichtern. Die Stellenprofile ermöglichen es den Bewerbern nun, ihre Qualifikationen besser einzubringen. Außerdem führte man, um die Kommunikationsstrukturen mit Migranten zu verbessern und ihnen die Erfüllung behördlicher Erfordernisse zu erleichtern, mehrsprachige Formulare ein und hat damit begonnen, Mitarbeiter in größerem Umfang bei Fortbildungsmaßnahmen zum Thema „Gleichstellung“ schulen zu lassen.

Bewertung

In Großbritannien sind Antidiskriminierungsmaßnahmen in systematischer Form und mit mittlerweile recht weitreichenden Umsetzungsmöglichkeiten vorhanden. Kann man aber von einer multikulturellen Minderheitenpolitik sprechen? Schulte [1994] bejaht dies,⁴⁰³ und nennt als strukturelle Grundlage einer solchen Minderheitenpolitik die Anerkennung ethnischer Minderheiten und daraus entwickelte rechtliche und politische Förderungsmaßnahmen, die ihre Entfaltung gewährleisten. Sie sei gekennzeichnet durch die „positive

geht. Statistiken zeigen die verminderten Ausbildungsergebnisse, die aus einem unzureichenden pädagogischen Ansatz und einer praxisfernen Struktur des Erziehungssystems resultieren. Schlechtere Schulergebnisse führen aber i.d.R. zwangsläufig zu einer Benachteiligung im weiteren Ausbildungssystem und verschlechtern damit immens die Chancen auf den Zugang zum Arbeitsmarkt.

⁴⁰¹ Axel Schulte, Antidiskriminierungspolitik in westeuropäischen Staaten, in: Heinelt [1994], S. 123 ff., hier S. 150.

⁴⁰² Vgl. Gregory, a.a.O., S. 467.

⁴⁰³ Er weist aber auch auf den Unterschied zwischen einer „pluri-ethnischen“ und einer „emanzipatorischen“ multikulturellen Politik wie bspw. in den Niederlanden hin.

Bewertung kultureller und ethnischer Vielfalt“, basierend auf „traditionellen Rücksichtnahmen auf religiöse und sprachliche Minderheiten“, der Orientierung am Pluralismus, an der Dezentralisierung der Verwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung und an den Ideen des Pluralismus. Großbritannien sehe sich selbst als eine pluri-ethnische Gesellschaft und gehe von der Existenz eines „Mosaiks ethnischer Minderheiten“ und von einem „Netz rassistischer Beziehungen“ aus.

Bei einer genaueren Betrachtung der Situation und der Reaktionen der Politik darauf lassen sich in der Tat viele Elemente dieser Aufzählung finden. Von einer „positiven Bewertung kultureller und ethnischer Vielfalt“ kann man allerdings nur dann sprechen, wenn man die offenkundige Spaltung der Gesellschaft in verschiedene ethnische Gruppen als Ausdruck der Anerkennung sieht. Die Situation in Großbritannien stellt sich so dar, daß es tatsächlich viele ethnische Gruppen gibt, daß auch Minderheiten gefördert und unterstützt werden, daß man allmählich sogar dazu übergeht, ihre kulturellen Gewohnheiten zu fördern, um die „Identitätsbildung“ zu stützen. Dies hat jedoch dazu geführt, daß nicht die britische Gesellschaft als solche „multikulturell“ geworden ist, sondern daß sie aus vielen einzelnen und voneinander getrennten kulturell unterschiedlichen Partikeln besteht, die *nebeneinander* existieren. Eine positive Bewertung kultureller Vielfalt wäre m.E. dann zu bestätigen, wenn es den Migranten gelänge, ihre kulturellen Besonderheiten in die Struktur der Aufnahmegesellschaft einfließen zu lassen, so daß es zu einem ergänzenden Miteinander der verschiedenen ethnischen Gruppen käme. In Großbritannien herrscht jedoch ein Zustand der Segregation sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch im Wohnbereich - also in zwei der existentiellen Sektoren gesellschaftlichen Miteinanders. So weist denn auch Schulte selbst darauf hin, daß ein solches pluri-ethnisches Selbstverständnis - die „Ethnisierung“ aller Problematiken - die Segregation und Stigmatisierung fördern *könne*.⁴⁰⁴ Ich behaupte, daß dies in Großbritannien längst geschehen ist, und deshalb lediglich auf der Basis theoretischer Aspekte von einer multikulturellen Politik gesprochen werden kann, die in der Praxis jedoch keine echte Multikulturalität der Gesellschaft nach sich zieht und damit ihren grundlegenden Sinn verloren hat.

Gegen eine positive Bewertung der Multikulturalität von Regierungsseite sprechen auch die Maßnahmen zur Kontrolle der Einwanderung und der Status der Migranten. Castles [1987] stellt fest, daß Menschen anderer Hautfarbe - also „Schwarze“ - stets im Mittelpunkt des Problembewußtseins stünden. So habe man bei allen Einwanderungsrestriktionen lediglich für weiße Einwanderer Lücken gelassen. Es hat also den Anschein, als gebe es durchaus eine positive Bewertung „weißer Multikultur“, die „schwarze Kultur“ allerdings wird nach wie vor im Bewußtsein der einheimischen Bevölkerung und in der offiziellen

⁴⁰⁴Schulte, a.a.O., S. 133.

Haltung als problematisch betrachtet.⁴⁰⁵ Dies zeigt sich auch daran, daß man die Einwanderungsbeschränkungen stets damit begründet, nur dadurch sei eine bessere Integration der in Großbritannien lebenden Migranten möglich, womit man rassistischen Tendenzen entgegenwirken könne. Diese Haltung wird von der Regierung seit langem vertreten. Fakt ist jedoch, daß sich trotz meist negativer Wanderungssalden⁴⁰⁶ die Beziehungen zwischen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung nicht verbessert haben: „Der weiße Rassismus hat in den vergangenen Jahren zugenommen, obwohl gleichzeitig die Einwanderung abnahm.“⁴⁰⁷

Auf mögliche Ursachen von Rassismus soll an dieser Stelle nicht ausgiebig eingegangen werden. Allgemein anerkannt ist die Wirkung des sogenannten „Sündenbockprinzips“ in ökonomischen oder gesellschaftlichen Krisenzeiten. Allerdings müssen Feindbilder, die in solchen Zeiten ihre Wirkung entfalten, zuvor zumindest latent aufgebaut worden sein, denn daß sie in den Köpfen der Menschen nur aufgrund einer schwierigen Situation spontan entstehen scheint unwahrscheinlich.

Zur Wirksamkeit der Antidiskriminierungsgesetze

Interessanterweise ergingen neue Antidiskriminierungsgesetze stets zeitgleich zu Einwanderungsrestriktionen. Man könnte dies dahingehend interpretieren, daß die Regierung bei der Einführung von Migrationsbeschränkungen gezwungen war, die Glaubhaftigkeit ihrer Begründung, nur dadurch sei die Integration im Land voranzubringen, erhalten mußte und deshalb konkrete Maßnahmen durchführte. Positiver ausgedrückt: Die Regierung unternahm tatsächliche Schritte, um die von ihr angestrebte und vorgegebene Wirkung zu verstärken.

Die Wirksamkeit antidiskriminierender Maßnahmen wird in der Literatur einheitlich als eher geringfügig bewertet. In Großbritannien kam es in Einzelbereichen zu positiven Veränderungen, doch die Gesamtsituation der Migranten ist weiterhin von starker Diskriminierung und der alltäglichen Erfahrung rassistischer Übergriffe und Verhaltensweisen gekennzeichnet.

Positive Auswirkungen hatten die Regelungen auf das Selbstbewußtsein der Migranten. Es scheint, daß sich Minderheiten in ihren Forderungen durch Gesetze und Regelungen zu ihren Gunsten bestätigt fühlen und eine gewisse Durchsetzungskraft entwickeln.

Eine Sensibilisierung der „einheimischen“ Bevölkerung konnte bis zu einem gewissen Grad erreicht werden: „EinwanderInnen sind in allen Bereichen des Lebens (wenn auch längst nicht entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung) vertreten und akzeptiert

⁴⁰⁵Castles [1987].

⁴⁰⁶Räthzel, a.a.O., S. 250.

⁴⁰⁷Jochen Blaschke/Kurt Greussing (Hrsg.), „Dritte Welt“ in Europa: Probleme der Arbeitsimmigration, Frankfurt a.M. 1980, S. 38 f..

(wenn auch bei vielen nur mit zusammengebißenen Zähnen)“.⁴⁰⁸ Genau das aber drückt eines der Grundprobleme aus - und hier komme ich noch einmal auf den Multikulturalismus zurück: Die tatsächliche *leichte* Verbesserung der Situation ethnischer Minderheiten durch eine stärkere Beteiligung in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft und allmählich auch in öffentlichen Ämtern und anderen relevanten Positionen kann als Ergebnis der Antidiskriminierungsregelungen betrachtet werden und stellt für die Migranten selbst eine positive Errungenschaft dar,⁴⁰⁹ das allein läßt schon die Schlußfolgerung zu, daß solche Regelungen wichtig sind. Es besteht aber die Gefahr, daß diese Verbesserungen in erster Linie Ausdruck der Achtung vor dem Gesetz und der staatlichen Autorität, nicht aber vor den Migranten selbst sind, und daß - bei einem Wegfall der Sanktionen oder aber in Krisensituationen - der Rassismus offen und stärker als zuvor Ausdruck findet. Antirassistische Einstellungen lassen sich durch gesetzliche Regelungen und eine entsprechende Politik beeinflussen, aber nicht erzwingen.

Die Wirkung der Gesetze auf rassistische Tendenzen ist also nur begrenzt. Die Abschreckungsfunktion ist aufgrund der geringen Sanktionsmöglichkeiten - Schadensersatz, aber keine Bestrafung als solche - nicht allzu groß. Ein weiteres Problem struktureller Art besteht darin, daß auch unter den Richtern, wie in sämtlichen gehobenen beruflichen Positionen, zu wenig Angehörige ethnischer Minderheiten vertreten sind und den weißen Richtern nicht unbedingt Befangenheit, aber doch zumindest eine gewisse Unsensibilität für die Situation unterstellt werden kann.

Eine große Rolle spielen auch Ängste der Betroffenen, die häufig aus Angst vor repressiven Nachwirkungen vor einem Gang zum Gericht zurückschrecken, so daß viele Fälle von Diskriminierung gar nicht erfaßt und somit auch nicht geahndet werden können.⁴¹⁰

Ferner haben auch die britischen Antidiskriminierungskonzepte ein Problem bei der Bekämpfung von latenter und indirekter Diskriminierung. Dieses Problem wird sich in absehbarer Zeit nicht lösen lassen. So wird die Einschätzung reformorientierter Kritiker des Race Relation Acts auch künftig Bestand haben: „Die Zugehörigkeit zu einer sichtbaren Minderheit stelle weiterhin einen deutlichen Indikator für reduzierte Lebenschancen dar.“⁴¹¹

⁴⁰⁸Räthzel, a.a.O., S. 251.

⁴⁰⁹Aus der stärkeren Einbeziehung schwarzer Mitarbeiter in Verwaltung und Politik folgert Solomos bspw., daß die Interessen der Minderheiten in diesen Bereichen nicht mehr länger ignoriert oder zurückgestellt werden können. Vgl. J. Solomos, *Race and Racism in Britain*, London 1992.

⁴¹⁰Jedenfalls belaufen sich die Beschwerden bei der CRE immer noch auf nur ca. 800 pro Jahr; vgl. Räthzel, a.a.O., S. 248.

⁴¹¹Schulte, a.a.O., S. 141.

Rassismus und Diskriminierung in den Niederlanden

Gewalttätige rassistische Eskalationen größeren Ausmaßes gab es in den Niederlanden zu Beginn der Haupteinwanderungsphase von Arbeitsmigranten. Im Gegensatz zu Großbritannien, wo besonders starke Aversionen gegen ethnische Minderheiten aus den ehemaligen Kolonien bestehen, war die Haltung der Niederländer besonders negativ gegenüber Migranten aus dem Mittelmeerraum. So gab es 1959 anti-italienische Krawalle und 1969 besonders viele gewalttätige Angriffe auf Marokkaner. 1979 kam es zu regelrechten Straßenkämpfen gegen türkische und kurdische Einwanderer. Castles [1987] vermutet die Ursache dafür in der Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt: Während die meisten Migranten aus den ehemaligen Kolonien über relativ hohe Berufsqualifikationen verfügten und so eine Bereicherung des Arbeitsmarktes darstellten, handelte es sich bei den Mittelmeermigranten meist um unqualifizierte Arbeitskräfte, von denen es auch unter der niederländischen Bevölkerung eine hohe Anzahl gab. Es entwickelte sich also ein Konkurrenzkampf zwischen den einheimischen und den zugewanderten Arbeitskräften um die minderqualifizierten Arbeitsplätze.

Die Situation hat sich inzwischen gewandelt: Die Tendenz zu einer allgemeinen ausländerfeindlichen Haltung gegenüber Angehörigen aller ethnischer Minderheiten ist zu erkennen, vor allem aber gegen Flüchtlinge und illegale Einwanderer. Dies wurde 1992 nach einem Flugzeugabsturz über einem vorwiegend von illegalen Migranten bewohnten Wohnviertel deutlich: Es gab keine Möglichkeit, die tatsächliche Anzahl der Opfer herauszufinden, da die meisten Bewohner des Viertels nicht bei einer Behörde gemeldet waren. Der Bevölkerung wurde so die große Anzahl der illegal im Land lebenden Migranten ins Bewußtsein gerufen, es kam zu heftigen Diskussionen über Einwanderungsregelungen und über die Bekämpfung illegaler Einwanderung, die zum Teil rassistische Tendenzen zeigte. Im Sommer 1993 gab es wiederholt Debatten über das Asylrecht, die - auch aufgrund der Äußerungen aus Politik und Medien bspw. über eine drohende „Überbevölkerung“ - eine regelrechte Panikstimmung heraufbeschworen. Die für ihre Toleranz gerühmte niederländische Gesellschaft zeigt sich also inzwischen äußerst anfällig für rassistische Tendenzen. Zwar gibt es noch keine starke politische rechtsradikale Bewegung, dennoch konnte die als ausländerfeindlich eingeschätzte Partei der Zentrumsdemokraten ins Parlament einziehen, wenn auch zunächst nur mit einem Abgeordneten.⁴¹²

Die Zahl der gewalttätigen rassistischen Ausschreitungen hat in den Niederlanden zugenommen, sie ist dort aber noch wesentlich geringer als in anderen europäischen Zuwanderungsländern. Auch das Verhältnis zwischen Minderheitenangehörigen und der Polizei als staatlicher Ordnungsmacht eskalierte bisher noch nicht. Dennoch: Auch in den multi-

⁴¹² Han Entzinger, Niederlande, in: Heinelt [1994], S. 195 ff., hier S. 214.

kulturellen Niederlanden gibt es Rassismus und Diskriminierung, die sich allerdings auf eher subtile Weise ausdrücken, bspw. in verbalem Rassismus. In vielen Medien und teilweise auch in Schulbüchern finden sich immer wieder diskriminierende Darstellungen von Angehörigen ethnischer Minderheiten, und die Ausgrenzung aus der Gesellschaft ist für sie auch im täglichen Leben vorhanden. Vor allem im Arbeitsbereich sind viele Formen indirekter Diskriminierung zu beobachten. Die Benachteiligung wird außerdem an der Arbeitslosenzahl deutlich: Die durchschnittliche Arbeitslosenquote beträgt 14 %, von den Angehörigen ethnischer Minderheiten aber sind zwischen 40-45 % arbeitslos.⁴¹³ Das Problem, das sich aus latentem Rassismus und indirekter Diskriminierung ergibt, besteht darin, daß innerhalb der Gesellschaft wenig Sensibilität dafür vorhanden ist. Viele Niederländer halten ihr Land im Grunde noch immer für liberal und ausländerfreundlich, ausländerfeindliche Aktionen werden als „Zwischenfälle“ bewertet, die es in anderen Ländern in sehr viel stärkerem Ausmaß gibt. Doch diese Einschätzung entspricht der Realität nur in Bezug auf physische Gewalt: „Der Rassismus manifestiert sich in den Niederlanden auf subtile Art und Weise. Nur selten gibt es aggressive und gewalttätige Übergriffe. Gerade deshalb aber tut man sich hier sehr schwer mit der Einsicht, daß es so etwas wie Rassismus gibt. Er läßt sich schwer ‘beweisen’, ist gewissermaßen tabu. Seine Diskussion trifft auf größere Schwierigkeiten als seine Existenz.“⁴¹⁴

Antidiskriminierungsregelungen

Das mangelnde Problembewußtsein führt dazu, daß auch die relativ konkrete Antidiskriminierungsgesetzgebung in den Niederlanden wenig Einfluß auf die Alltagsdiskriminierung hat. Opfer, die ihre Rechte aus der Gesetzgebung einfordern wollen, treffen bei den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden oftmals auf eine eher passive Haltung. Das Diskriminierungsverbot ist in den Niederlanden in Art.1 der Verfassung verankert und wird durch spezielle Rechtsvorschriften ergänzt. Im Strafrecht gibt es Normen, die sowohl direkte als auch indirekte Diskriminierung in verschiedenen Lebensbereichen verbieten. So kann Diskriminierung im Arbeitsbereich oder bspw. auch durch eine Ausgrenzung von Personen beim Anbieten von Gütern und Dienstleistungen mit bis zu zwei Monaten Gefängnis oder einer Geldstrafe in Höhe von bis zu 10.000 Gulden geahndet werden.⁴¹⁵ Straftatbestände sind auch rassistische Beleidigungen und die Herstellung oder der Vertrieb von Publikationen mit rassistischem Inhalt. Hier sieht das Strafmaß Gefängnis bis zu einem Jahr oder Geldstrafen vor; außerdem kann für Herausgeber oder Verteiler solcher Schriften ein befristetes Berufsverbot verhängt werden, das bei einem zweiten Verstoß

⁴¹³ G. Willemsen, Minderheden op de arbeidsmarkt: de gevolgen van een verkeerd geïnspireerde politiek, in: Migrantenstudies, Jrg. 4, No. 1., p. 50-66.

⁴¹⁴ Carmelita Serkei, Antirassistische Strategien in den Niederlanden, in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung (Hrsg.), Rassismus und Migration in Europa, Hamburg 1992, S. 483 ff., hier S. 494.

⁴¹⁵ Vgl. Axel Schulte, Antidiskriminierungspolitik in westeuropäischen Ländern, in: Heinelt [1994], S. 123 ff., hier S. 143.

auf jeden Fall für weitere fünf Jahre bestehen bleibt. Diese Normen gelten nicht für den Privatbereich, allerdings ist dieser Begriff in den Niederlanden enger gefaßt als bspw. in Großbritannien. Alle Aktivitäten mit öffentlichem Charakter oder an Orten mit öffentlichem Charakter - also bspw. auch Lokalbesuche - sind von der Strafbarkeit umfaßt. Die Teilnahme an rassistischen Aktivitäten sowie deren finanzielle oder anderweitige Unterstützung ist verboten.

Aus dem Zivilrecht ergibt sich die Möglichkeit, Vereinigungen, die diskriminierenden Aktivitäten nachgehen oder solche begünstigen, wegen eines Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung und die geltenden Moralvorstellungen der niederländischen Gesellschaft per Gerichtsbeschuß aufzulösen. Auch Einzelklagen gegen ungesetzliche Diskriminierung sind möglich, die Opfer können dann Schadensersatz beanspruchen. Die Kläger werden im Prozeß vom Landesweiten Büro für Rassismusbekämpfung (LBR) unterstützt. Als Beweismittel sind u.a. statistische Erhebungen und Testmethoden zugelassen (Agent Provocateur), was die oft schwierige Beweisführung ein wenig erleichtern kann. Die Verurteilten haben Geldstrafen oder auch die Aberkennung der bürgerlicher Ehrenrechte zu erwarten.

Warum es trotz dieser recht vielfältigen Sanktionsmöglichkeiten eine nicht geringe Diskriminierungsrate gibt, hat verschiedene Gründe. Zum einen wurden Bereiche der indirekten Diskriminierung auch in der niederländischen Gesetzgebung nicht ausreichend berücksichtigt. Ferner gibt es im Unterschied zu Großbritannien kein konkretes „Viktimisierungsverbot“, d.h., Opfer von Diskriminierung haben anschließende Repressionen zu befürchten, wenn sie sich auf gerichtlichem Wege zur Wehr setzen. Auch die Strafzumessungsregelungen werden von Kritikern als zu geringfügig bewertet. In der Regel erfolgt zumindest in Zivilprozessen lediglich eine Verurteilung zur Leistung von Schadensersatz. Zusätzlich zu den gesetzlichen Diskriminierungsverboten wird auch in den Niederlanden das Konzept der „Positiven Diskriminierung“ oder „Positiven Aktion“ praktiziert. Es befindet sich hier - anders als in Großbritannien - allerdings in einem engen rechtlichen Rahmen, außerhalb dessen keine bevorzugenden Maßnahmen zum Abbau von Diskriminierung durchgeführt werden dürfen. Die positive Diskriminierung ist vor allem im Bereich der beruflichen Qualifikation und der Beschäftigung vorgesehen. Firmen sollen dazu ermutigt werden, Angehörige ethnischer Minderheiten einzustellen. Zu diesem Zweck hat man auch in den Niederlanden Formen des „contract compliance“ wie in Großbritannien eingeführt: Firmen, die nachweislich bei Einstellungen, im Kündigungsschutz und bei Beförderungen Angehörige ethnischer Minderheiten gleichberechtigt behandeln, werden bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bevorzugt. Obwohl die „positiven Aktionen“ eng eingegrenzt sind, ist die Akzeptanz in der Bevölkerung dafür gering, die Maßnahmen stoßen häufig auf Widerstand, da sie nach Ansicht vieler gegen den Gleichheitsgrundsatz ver-

stoßen. Es besteht auch die Befürchtung, eine zu starke positive Förderung ethnischer Minderheiten könne dazu führen, daß diese sich auf ihre kulturelle Identität zurückziehen, statt sich in die niederländische Gesellschaft zu integrieren. Am Beispiel Großbritanniens wird deutlich, daß solche Befürchtungen nicht grundlos sind, allerdings ist das Ausmaß der „positive action“ in Großbritannien weitaus größer als in den Niederlanden und zudem so konzipiert, daß sich eine solche „Ethnisierung“ nahezu zwangsläufig daraus ergeben mußte. Die positive Aktion in den Niederlanden kann als positiv bewertet werden, da die Vorteile mögliche Nachteile überwiegen. Allerdings reichen die Maßnahmen noch nicht aus, da sie wenig gegen strukturelle Ungleichheiten bewirken können.

Organisationen:

Zur Koordinierung der Maßnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung wurde auch in den Niederlanden 1985 eine zentrale Stelle, vergleichbar mit der CRE in Großbritannien, geschaffen. Das Nationale Büro gegen rassistische Diskriminierung, LBR, ist eine unabhängige Institution, die allerdings vom Justizministerium finanziell unterstützt wird. Im LBR arbeiten die Vertreter der wichtigsten Minderheitengruppen sowie juristische Berater zusammen. Aufgabe des LBR ist es, lokale Tätigkeiten zu fördern. Zu den Aufgaben zählen im einzelnen die Vorbeugung und Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus, wobei insbesondere juristische Mittel genutzt werden sollen, sowie die Beratung und Unterstützung anderer staatlicher und nichtstaatlicher politischer Institutionen, bspw. auch von Antirassismusinitiativen, und von Verwaltungsbehörden bei der Entwicklung antirassistischer Maßnahmen. Das LBR entwickelt außerdem Strategien für die lokale antirassistische Arbeit. Die Organisation ist auch für die Beratung der Opfer von Diskriminierung zuständig. Zum Aufgabenbereich gehören ferner Forschungsarbeiten auf dem Rassismussektor und die Entwicklung von Richtlinien für nicht-diskriminierendes Verhalten, sowie Informationsarbeit, um das Problembewußtsein für den Rassismus in der Öffentlichkeit zu stärken. Das LBR führt außerdem Fortbildungen für Rechtsanwälte durch. Abgesehen von diesen hauptsächlich beratenden Funktionen sind die Kompetenzen des LBR eher gering. Es ist bspw. nicht für die Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Antidiskriminierungsnormen zuständig und hat auch kein Initiativrecht zur Anrufung der Gerichte.

Eine direkte Beschwerdestelle ist das Amt des Ombudsmannes: „Jeder, der sich von Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder der Polizei unkorrekt behandelt fühlt, kann sich hier beschweren.“⁴¹⁶ Hier sind geringfügig weitergehende Kompetenzen als beim LBR vorhanden. Das Amt kann bspw., wenn es einer Beschwerde nachgeht, Zeugen laden

⁴¹⁶ Ibid., S. 155.

und öffentliche Berichte über die Vorfälle zusammen mit Empfehlungen für Veränderungsmaßnahmen erstellen.

Eine immer wichtigere Rolle in der konkreten Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung spielen antifaschistische/antirassistische Komitees. Anfang der neunziger Jahre gab es sechszwanzig solcher Initiativen mit lokalen oder regionalen Büros, die Beschwerden von Opfern entgegennehmen, ihnen nachgehen und eigene Nachforschungen durchführen. Die Arbeit dieser Komitees wird in den Niederlanden von seiten der Regierung - im Gegensatz zur Situation bspw. in der BRD - durchaus als positiv bewertet, und viele von ihnen erhalten staatliche Finanzierungshilfen. Eine solche Einbindung nicht-staatlicher Organisationen in die strukturelle Opposition gegen Rassismus und Diskriminierung ist sowohl für die Regierung, deren Aufgabenbereich dadurch zum Teil von „freiwilligen Helfern“ übernommen wird, als auch für die Initiativen, die ohne staatliche Mittel nur sehr schwer ihre Arbeit leisten können, von Vorteil, solange die Unabhängigkeit der Gruppen gewährleistet bleibt. Die Arbeit dieser Initiativen erspart der staatlichen Seite sowohl Planungen als auch Personal für eigene Organisationen, also auch immense Kosten. Die niederländische Regierung scheint die Vorteile einer solchen Zusammenarbeit erkannt zu haben, und die Finanzierungen stärken die Struktur der NGO's: „Ihre Arbeit hat sich zu einem umfänglichen Unternehmen ausgeweitet; das Ministerium für Wohlfahrt, Gesundheit und Kultur will durch die Bewilligung weiterer Gelder das Netzwerk dieser Büros in den nächsten Jahren stärken.“⁴¹⁷

Grundlagen und Analyse

In den Niederlanden werden nach der Konzeption einer multikulturellen Minderheitenpolitik, die auf das historische Verständnis von Pluralismus und Toleranz zurückzuführen ist, systematische Antidiskriminierungsmaßnahmen zumindest teilweise durchgeführt. Es bestehen gesetzliche Regelungen, die zwar nicht ausreichend, aber doch recht umfangreich sind. Die positive Förderung der Angehörigen ethnischer Minderheiten berücksichtigt den Aspekt einer „emanzipatorischen“ Multikulturalität: Die Minderheitenangehörigen sollen nur so weit wie absolut notwendig bevorzugt behandelt werden, um Diskriminierungen zu vermeiden. Eine Förderung der eigenen Identität und Kultur allerdings findet nicht statt. Man erwartet, daß die Migranten sich den niederländischen Gewohnheiten anpassen, sich integrieren, wobei kritisch anzumerken ist, daß eine Integration von Minderheiten in der Regel durch das Verhalten der Aufnahmegesellschaft mitbestimmt wird. Fordert man Migranten auf, „sich“ zu integrieren, so ist das eigentlich ein assimilatorischer Ansatz, und dieser wird in der Literatur von einigen Autoren für die Niederlande bestätigt.⁴¹⁸

⁴¹⁷ Serkei, a.a.O., S. 492.

⁴¹⁸ John Schuster, Der Staat und die Einwanderung aus Asien, in: Institut für..., S. 189 ff.; Philomena Essed, Multikulturalismus und kultureller Rassismus in den Niederlanden, in: Institut für..., S. 373 ff.; dies bestätigt - obwohl er von Integrati-

Dies würde auch erklären, warum es bspw. keine von ethnischen Minderheiten geleitete Antirassismus-Bewegung mit realen Einflußmöglichkeiten gibt.⁴¹⁹ Der Organisationsgrad der Minderheiten blieb in den Niederlanden relativ gering, obwohl es einige gewalttätige Ausschreitungen der „weißen“ Niederländer gegen sie gab. Anders als in Großbritannien führte dies offenbar nicht zur Politisierung und Solidarisierung der Angehörigen ethnischer Minderheiten. Ein generelles Problem einer im Selbstverständnis multikulturellen und toleranten Gesellschaft spricht Essed [1992] an: Multikulturalität setzt Toleranz auf beiden Seiten gleichermaßen voraus, um funktionieren zu können. Allerdings ist es sehr vereinfachend, sowohl von der herrschenden Gruppe als auch von der Minderheitengruppe das gleiche Maß an Toleranz zu verlangen und dann davon auszugehen, dies würde genügen, denn dabei wird das Abhängigkeitsverhältnis der Minderheit von der Mehrheit außer acht gelassen,⁴²⁰ und so wird das strukturelle Ungleichgewicht zwischen den beiden Gruppen wiederum verstärkt: Die Minderheit kann lediglich abwarten, ob sie toleriert wird oder nicht. Die Mehrheit hingegen hat den Vorteil, ihre Toleranz „aktiv“ auszuüben - nachdem sie sich mit den zu tolerierenden Eigenschaften der anderen auseinandergesetzt hat. Durch die Entscheidung der Tolerierung bestimmter Dinge (kultureller Eigenarten, ethnischer Besonderheiten etc.) werden aber andere Bereiche ausgeschlossen, denn niemandem gelingt es, bei einem anderen alles zu tolerieren. Diese Art der Toleranz ist eine Form der Kontrolle: Die herrschende Gruppe kann bestimmen, welche Eigenschaften der Minderheit geduldet werden und welche nicht, was die Angehörigen der Minderheit natürlich unter den Zwang setzt, diese nicht tolerierten Eigenschaften zu verändern - wenn sie akzeptiert werden möchte. Essed spricht hier von der „repressiven Toleranz“, die im Grunde Abhängigkeitsverhältnisse unterstützt und daher eigentlich nicht nur positiv bewertet werden kann. Aber: „Der Toleranz ist schwer beizukommen, weil alle Beteiligten davon überzeugt sind, daß sie einen positiven Beitrag leisten.“⁴²¹ Erforderlich wäre in den Niederlanden ein Umdenken: Eine Akzeptanz dessen, daß es Rassismus und Diskriminierung in breiteren Formen gibt, als man bisher zur Kenntnis nehmen wollte, und daß es einer massiveren Unterstützung der ethnischen Minderheiten bedarf, um eine echte Integration zu erreichen. Dabei muß Rücksicht auf die Haltung der einheimischen Bevölkerung genommen werden, die den bisherigen positiven Aktionen schon mißtrauisch und teilweise ablehnend gegenübersteht. Hier könnten umfangreiche Aufklärung und Information ein wenig Abhilfe schaffen. Ferner bedarf es auch des deutlichen Integrationswillens

onspolitik spricht - in gewisser Weise implizit auch Entzinger, indem er bspw. schreibt: „Obwohl viele Mitglieder der zweiten Generation [...] sich inzwischen um Integration bemühen, befindet sich ein erheblicher Teil ... ganz klar in einer Minderheitslage. [...] Für die Eingewanderten surinamesischer oder antillianischer Herkunft ist dies viel seltener der Fall. Es ist deutlich, daß die Eingliederung ein langfristiger Prozeß ist“, Entzinger, a.a.O., S. 215.

⁴¹⁹ Vgl. dazu auch Serkei, a.a.O., S. 494.

⁴²⁰ Essed, a.a.O., S. 382: „Die Vorstellung, daß beide Seiten gleichermaßen tolerant sein müssen, nimmt offensichtlich das Machtgefälle zwischen den Gruppen nicht zur Kenntnis.“

⁴²¹ Ibid.

von seiten des Staates durch klare Aussagen und Maßnahmen, um die Integrationsbereitschaft in der Aufnahmegesellschaft zu fördern. Multikulturell kann eine Gesellschaft nur dann werden, wenn sich die Kulturen gegenseitig kennen und - um den Ausdruck „Toleranz“ zu vermeiden - achten, und wenn sie dazu bereit sind, miteinander statt im kulturellen Nebeneinander zu leben. Die Mehrheit muß dafür von ihrer Assimilationserwartung loslassen und die positiven Aspekte einer gegenseitigen kulturellen Bereicherung erkennen können.

Rassismus und Diskriminierung in Schweden

Schweden hatte bisher rassistische Diskriminierung nur in geringem Ausmaß und selten rassistische Übergriffe zu verzeichnen. Allerdings wies Castles bereits 1987 darauf hin, daß die Tendenz sowohl des Rassismus als auch der inoffiziellen Diskriminierung steigend sei. Dies hat sich bestätigt. Auf dem Arbeitsmarkt sind Migranten meist auf unteren Positionen vertreten, und die Arbeitslosenquote der ethnischen Minderheiten ist doppelt so hoch wie die der Einheimischen, damit aber immer noch geringer als in anderen europäischen Aufnahmeländern.⁴²²

In Schweden gilt der Grundsatz des Multikulturalismus, allerdings besteht auch hier das Problem der „Ethnisierung“ aller Schwierigkeiten, die zwischen Migranten und Aufnahmegesellschaft entstehen: Man beurteilt Spannungen sofort nach ethnischen Aspekten, nicht etwa nach anderen gesellschaftspolitischen Kriterien.

Der Multikulturalismus und die kulturelle Toleranz sind zur gesellschaftlichen Moraldoktrin geworden, was durchaus positive Folgen hat. Im Rahmen dieser Toleranz, die auch von seiten des Staates geübt wird, der die Integration der Migranten seit langem anstrebt, wurde die Organisation der Angehörigen ethnischer Minderheiten in eigenen Vereinigungen gefördert. In kaum einem anderen Land ist der Organisationsgrad der Migranten so hoch. Allerdings dienten diese Vereinigungen bisher in erster Linie der Förderung und Erhaltung der eigenen kulturellen Traditionen und Werte. Ethnische Vereine wurden vom Staat als integrationsfördernd angesehen, weil man den Migranten auf diese Weise, verbunden mit einer großzügigen Integrationspolitik, die Wahrung der eigenen Identität ermöglichte und damit Spannungen zu vermeiden hoffte. Zum Teil hat dieses Konzept auch Erfolge gezeigt, vor allem deshalb, weil die Migrantenorganisationen vom Staat in politische Entscheidungsprozesse eingebunden wurden und die Ergebnisse dieser Prozesse an ihre Mitglieder weitervermitteln konnten: „Über sie läuft die Kommunikation, durch die Informationen und politische Maßnahmen an die Basis weitergeleitet wird.“⁴²³ Sie gelten als Kommunikationspartner, sobald es um ethnische Fragen geht. Allerdings hat diese starke Eingebundenheit in Politikstrukturen auch Nachteile: Der Staat kontrolliert die Organisationen, er kann sie errichten und auch wieder auflösen. Der Freiheit sind also Grenzen gesetzt.

Allmählich zeichnet sich ab, daß auch in Schweden der Multikulturalismus an seine Grenzen stößt. Die Zahl indirekter Diskriminierungen steigt ebenso wie rassistische Tendenzen, und auch in Politik und Gesellschaft ist eine zunehmende Marginalisierung der ethnischen Minderheiten zu beobachten. Dies hat aber auch zu einer Politisierung der ehemals

⁴²² Carl-Ulrik Schierup, Konstruktion und Krise des schwedischen Multikulturalismus, in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung (Hrsg.), Rassismus und Migration in Europa, Hamburg 1992, S. 163 ff., hier S. 168.

⁴²³ Schierup, a.a.O., S. 165.

fast ausschließlich ethnisch-kulturell ausgerichteten Migrantenorganisationen geführt, die nun versuchen, eigene Antirassismusstrategien zu entwickeln. Zum gleichen Zweck wurden staatlicherseits kulturelle Vermittlungsinstanzen aufgebaut, die die einheimische und die zugewanderte Bevölkerung einander annähern und die multikulturelle Substanz festigen sollen.

Daß Toleranz noch immer in der Gesellschaft verfestigt ist, zeigte die Reaktion der Bevölkerung im Februar 1992, als es zu einer Welle der Gewalt gegen schwarze Mitbürger kam. Bilanz dieser Eskalation waren ein Toter und mehrere zum Teil schwer Verletzte. Noch während die Ausschreitungen, die sich über einen längeren Zeitraum sporadisch hinzogen, andauerten, kam es zu landesweiten Großkundgebungen gegen Rassismus. Der öffentliche Verkehr wurde für einige Minuten angehalten und die staatlichen Arbeitgeber beurlaubten ihre Angestellten für die Demonstrationen. Die privaten Arbeitgeber allerdings - und hier zeigt sich wieder einmal, daß der Beschäftigungsbereich ein problematisches Feld für den Antirassismus ist - zogen den ferngebliebenen Arbeitnehmern zum Teil den Stundenlohn für diesen Zeitraum ab. Da sie dies vorher schon angekündigt hatten, nahmen weniger Menschen an den Kundgebungen teil, als es vermutlich ohne Gehaltsverluste gewesen wären. In den Schulen ergriff man ebenfalls Sofortmaßnahmen und funktionierte Unterrichtsstunden zur Diskussion über Rassismus und Diskriminierung um.⁴²⁴ Es ist also eine große Sensibilität für die Problematik in der Bevölkerung vorhanden.

Da Rassismus und Diskriminierung bislang kein gesellschaftliches Problem darstellten, gibt es für solche „Ausnahmefälle“ einen Ombudsmann, der für Beschwerden zuständig ist, sowie einige nichtstaatliche Organisationen, die in erster Linie Aufklärungsarbeit leisten, um eine antirassistische Haltung zu vermitteln.⁴²⁵

Insgesamt ist die Situation von einem relativ hohen Maß an Integration und Gleichberechtigung gekennzeichnet. Allerdings gibt es in einigen Bereichen zunehmende Diskriminierungstendenzen, und - wie die Eskalation von 1992 zeigte - offensichtlich wachsende auch gewaltbereite rassistische Organisationsformen. Immerhin war eine institutionelle Diskriminierung der Angehörigen ethnischer Minderheiten bisher nicht festzustellen.⁴²⁶

Fest steht, daß die Regierung und alle antirassistischen Organisationen jetzt Maßnahmen ergreifen müssen, um einen Anstieg des Rassismus zu verhindern und die Diskriminierungsentwicklung zu stoppen. Auch Informationsarbeit ist weiterhin notwendig, denn trotz des Grundsatzes der Toleranz sind auch in der schwedischen Bevölkerung Aversionen gegen Migranten nicht zu verkennen. Jonson [1992] konstatiert: „Die Haltung gegenüber

⁴²⁴ FR, 22.02.1992, S. 2.

⁴²⁵ Reinhold Jonson, Antirassistische Initiativen in Schweden, in: Institut für..., S. 501 ff., hier S. 504.

⁴²⁶ So zumindest Stephen Castles, Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987.

Flüchtlingen und Migranten kann als mit Toleranz gepaartes Mißtrauen charakterisiert werden.“⁴²⁷

Es müßte nun alles unternommen werden, um die tolerante Grundhaltung zu bewahren, dabei aber das Mißtrauen weiter abzubauen.

⁴²⁷ Jonson, a.a.O., S. 501.

Rassismus und Diskriminierung in der Schweiz

In der Schweiz ist Ausländerfeindlichkeit ein weit verbreitetes Problem. Zum Beispiel wurde dort im Jahr 1991 durchschnittlich alle fünf Tage eine rassistisch motivierte Gewalttat registriert, allein 70 Anschläge gegen Asylbewerberunterkünfte lagen der Staatsanwaltschaft in jenem Jahr zur Ermittlung vor.⁴²⁸ Die Reaktion des Staates, der das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung von 1966 erst im November 1994 unterzeichnete,⁴²⁹ besteht meist in restriktiven Maßnahmen gegenüber der Opfergruppe: der ausländischen Wohnbevölkerung. Beispiele dafür sind bspw. die Ankündigung des Justizministers Ende 1991, die Fürsorgeleistungen für Asylbewerber immens zu kürzen: Als Grund dafür nannte der Minister die zunehmende Fremdenfeindlichkeit!⁴³⁰ Diese Erklärung machte deutlich, daß die Schweizer Regierung sehr geschickt auf die Ängste und Sorgen der Bevölkerung einzugehen in der Lage ist. Die aus der Entscheidung ersichtliche Argumentationskette könnte wie folgt lauten:

„Feststellung: Es gibt Rassismus und Ausländerfeindlichkeit im Land.

Frage: Warum wächst die Ausländerfeindlichkeit?

Antwort: Die Bevölkerung hegt Antipathien gegen Ausländer.

Frage: Warum?

Antwort: Aus Sozialneid, aus der Angst, selbst durch die Leistungen an Fremde benachteiligt zu werden.

Frage: Was kann man dagegen tun?

Antwort: Wir nehmen der Bevölkerung diese Ängste - nicht durch Informationen, Fakten und Zahlen oder etwa durch einen Versuch, die Toleranz der Aufnahmegesellschaft zu vergrößern, sondern wir nehmen den Ausländern die Leistungen wieder weg. Dann wird die einheimische Bevölkerung zufrieden sein und die fremden Menschen nicht mehr angreifen.“

So oder ähnlich müssen die Hintergrundgedanken wohl gewesen sein, denn die Leistungen für Zugewanderte wurden tatsächlich massiv gekürzt. Allerdings war die Wirkung wohl nicht den Erwartungen entsprechend: Bereits im Februar 1992 kündigte die Regierung an, man werde einen neuen Artikel im Strafgesetzbuch schaffen, der jegliche Form von Rassendiskriminierung mit Gefängnis bis zu drei Jahren oder empfindlichen Geldbußen ahnde. Begründet wurde dieser juristische Fortschritt mit den sich seit mehreren Jah-

⁴²⁸ FR, 04.03.1992.

⁴²⁹ Zum Vergleich die Unterzeichnungstermine anderer europäischer Staaten: 1966 Dänemark, Finnland, Griechenland, Großbritannien, Niederlande, Schweden; 1967 Belgien, Deutschland, Luxemburg; 1968 Irland, Italien, Spanien; 1969 Österreich, 1971 Frankreich, 1982 Portugal. Q: United Nations, Multilateral Treaties Deposited With The Secretary General, New York, 1998.

⁴³⁰ FR, 30.12.1991.

ren wiederholenden Gewalttaten vor allem gegen Asylbewerber und dem Aufleben des Rassismus im Land.⁴³¹

Im März 1992 ersuchte die Regierung das Parlament, der Rassendiskriminierungskonvention von 1965 beizutreten und der geplanten Strafrechtsverschärfung zuzustimmen, um dem wachsenden Fremdenhaß etwas entgegenzusetzen. Bestraft werden sollten die Verbreitung von „Ideologien zur systematischen Herabsetzung oder Verleumdung“ von Menschen anderer Rassen und Hautfarben, rassistische und fremdenfeindliche Propaganda-Aktionen sowie die Diskriminierung im Alltag bspw. durch Gastwirte, die Menschen anderer Hautfarbe den Zutritt zu ihrem Lokal verweigern und sich durch diese Verweigerung einer öffentlichen Leistung, die jedermann zugänglich sein muß, strafbar machen.⁴³²

Im Mai 1992 wurde wieder - diesmal vom Direktor des Schweizer Bundesamtes für Flüchtlinge, Peter Arbenz - auf die zunehmende Ausländerfeindlichkeit und den wachsenden Rassismus aufmerksam gemacht.⁴³³

Die Entwicklung nahm ihren Lauf, ohne daß es zu gravierenden Veränderungen der Politik und der rechtlichen Grundlagen kam. Man war sich des Problems bewußt, hatte aber, wie auch andere europäische Staaten, die mit Rassismus und Xenophobie in selten gekanntem Ausmaß zu kämpfen haben, keine konkreten Konzepte für eine erfolgreiche Bekämpfung der sich langsam zu einer breiteren Strömung entwickelnden Tendenz bereit.

Am 25.09.1994 kam es schließlich zur Volksabstimmung über das neue sogenannte „Anti-Rassismus-Gesetz“, das mit 54,6% angenommen wurde. Am Referendum hatten sich nur 45,3% der rund 4,5 Millionen Stimmberechtigten beteiligt. Zeigten sich hier Desinteresse und ein recht hoher Anteil von Ablehnung gegenüber der stärkeren Pönalisierung rassistischer Handlungen, so hatte immerhin das Parlament mit großer Mehrheit für den Gesetzentwurf gestimmt. Nach diesem Gesetz, das eine Neufassung des Art.262 Strafgesetzbuch darstellt, kann nun rassistische (auch antisemitische und neonazistische) Propaganda bestraft werden. Gleiches gilt für die Leugnung von Völkermord oder anderen Verbrechen gegen die Menschlichkeit (bspw. Leugnen des Holocaust), Aufrufe zum Rassenhaß und die öffentliche Verunglimpfung von Minderheiten. Wer einen dieser Straftatbestände erfüllt, hat mit Gefängnis bis zu drei Jahren oder aber Geldbußen bis zu einer Höhe von umgerechnet 40.000 DM zu rechnen. Auch wenn dieses Gesetz einen Fortschritt im juristischen Vorgehen gegen diskriminierende Handlungen bedeutete, so ist doch zu bemängeln, daß der individuelle Schutzrahmen nicht weiter gefaßt ist, denn rassistische Äußerungen in der Privatsphäre - und dazu zählen bspw. auch öffentlich zugängliche Lokale - können auch künftig nur dann bestraft werden, wenn sie eine massive

⁴³¹ FR, 22.02.1992.

⁴³² FR, 04.03.1992.

⁴³³ FR, 22.05.1992, S. 6.

Anstiftung zu Gewalt beinhalten.⁴³⁴ Immerhin schuf die Schweiz mit diesem Gesetz die Voraussetzung zur Ratifizierung der Rassendiskriminierungskonvention der Vereinten Nationen.

Bewertung:

Auch am Beispiel der Schweiz zeigt sich, daß den Regierungen der von Rassismus und Fremdenhaß „befallenen“ Staaten häufig als Reaktion entweder Restriktionen gegenüber den (potentiellen) Opfern als geeignete Gegenmaßnahmen erscheinen, in der Hoffnung, die eigenen Staatsangehörigen zu besänftigen, oder juristische Strafsanktionen, oder - wie im Fall der Schweiz - beides. Auch hier, in einem Land, das sich noch mehr als die übrigen westlichen Aufnahmestaaten das Prinzip der „Gastarbeiterrotation“ zu eigen gemacht hat und, wie die BRD, nicht von seinem Status als „Nichteinwanderungsland“ abweicht, zeigen sich nun die Folgen einer solchen unrealistischen Migrationspolitik und darauf beruhender mangelnder Integrationskonzepte.

⁴³⁴FR, 26.09.1994, S. 1.

Belgien, Österreich, Griechenland, Italien und Portugal

In den früheren traditionellen Auswanderungsländern der Europäischen Gemeinschaft sind zum Teil Ansätze antidiskriminierender Regelungen vorhanden, das Problem findet aber wenig Beachtung. In den nordischen und anderen Staaten mit bisher geringen Einwanderungszahlen ist die Situation ähnlich. Allerdings bedeutet dies nicht, daß es in diesen Staaten keinen Rassismus und keine Diskriminierung ethnischer Minderheiten gibt, es fehlt lediglich an Problembewußtsein innerhalb der Bevölkerung und auf seiten der Regierungen. Um die Aktualität von Rassismus aufzuzeigen, seien hier einige konkrete Beispiele bzw. eine Einschätzung der Situation in den kleineren Migrationsländern genannt.

In Belgien ist, wie in anderen Staaten mit relativ hohen Einwanderungszahlen bzw. einer langen Aufenthaltsdauer der Migranten, zwar ein rechtliches Diskriminierungsverbot ansatzweise vorhanden, wird aber wenig beachtet und umgesetzt. Einzige Maßnahme bisher war das 1981 erlassene Gesetz gegen Rassismus, Diskriminierung und Ausländerfeindlichkeit.

Negative Haltungen der einheimischen Bevölkerung gegenüber ausländischen Mitbürgern nehmen zu, ebenso wie rassistische Tendenzen. Auch gegen die wachsende institutionelle Diskriminierung von Drittstaatenangehörigen wird kaum effektiv vorgegangen.

Österreich geriet 1993 in die Schlagzeilen, als rechtsextreme Organisationen Briefbomben an ihnen mißliebige Personen verschickten - vor allem an Vertreter ausländischer Organisationen, antirassistischer Initiativen und andere - wodurch der Öffentlichkeit das hohe gewalttätige Potential rassistischer und rechtsextremistischer Kräfte ins Bewußtsein gerufen wurde. Allerdings: Eine Untersuchung des Gallup-Institutes im November 1991 machte deutlich, daß auch latente rassistische Tendenzen in Österreich weit verbreitet sind. Das Institut stellte fest, daß sich „20 bis 30 % der Österreicher zu ablehnenden Gefühlen gegenüber Ausländern und Juden [bekennen]“.⁴³⁵ Besonders beunruhigend ist neben dem wachsenden Rassismus auch die Zunahme antisemitischer Tendenzen in der österreichischen Gesellschaft.

Die österreichische Regierung reagierte auf die Zunahme gewalttätiger Übergriffe im Februar 1992 mit einer Gesetzesänderung, die die Strafvorschriften bezüglich neonazistischer Aktivitäten verschärfte. Als Reaktion auf immer häufigere Publikationen antisemitischen Inhalts wurde eine neue Bestimmung bezüglich der Leugnung oder Rechtfertigung

⁴³⁵ UNHCR, Refugees, no. 1, Februar 1992, S. 24, „Vor verschlossenen Türen“, von Ron Redmond.

des nationalsozialistischen Völkermordes eingeführt: Strafbar macht sich, wer „in einem Druckwerk, im Rundfunk oder in einem anderen Medium oder wer sonst öffentlich auf eine Weise, daß es vielen Menschen zugänglich wird, den nationalsozialistischen Völkermord oder andere nationalsozialistische Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost, gutheißt oder zu rechtfertigen sucht.“ Der Strafraum sieht Gefängnisstrafen zwischen einem bis zu zehn Jahren vor, in besonders schweren Fällen ist sogar die Verhängung einer Haftstrafe von bis zu zwanzig Jahren möglich.⁴³⁶ Ob diese gesetzlichen Neuregelungen die Situation entschärfen werden, bleibt abzuwarten. Festzustellen bleibt: Rassismus und Diskriminierung in Österreich haben bereits ein hohes Ausmaß erreicht, dem schnelle politische Maßnahmen entgegengesetzt werden müßten.

In Griechenland, das erst 1991 seine aus den Anfängen dieses Jahrhunderts stammenden ausländerrechtlichen Regelungen erneuert hat, zeigt sich, daß man mit der relativ neuen Erfahrung größerer Zuwanderungsströme bisher nur schwer umgehen kann. Zwar hat die Regierung durch das neue Ausländergesetz 1991 erste Reaktionen auf die aktuelle Situation gezeigt, doch bezüglich Integrations- und anderer systematischer Migrationskonzepte liegt man weit hinter den anderen europäischen Staaten mit langjähriger umfassender Migrationserfahrung zurück. Das mangelnde Reaktionsvermögen des Staates auf die Situation hat auch Auswirkungen auf die Einstellungen innerhalb der Bevölkerung, die sich plötzlich - nicht zuletzt aufgrund der geographischen Lage Griechenlands - von potentiellen Migranten „umlagert“ sieht. Ethnische Konflikte in den Nachbarstaaten verstärken das Gefühl der Unsicherheit. Die griechische Regierung zeigt sich bemüht, sich den Politiken der anderen EU-Staaten anzupassen. Als Reaktion auf illegale Flüchtlingsströme aus Albanien schloß Griechenland mit diesem Herkunftsstaat im Juli 1992 ein Sicherheitsabkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von „Drogenhandel, Terrorismus, Waffenhandel und organisiertem Verbrechen“,⁴³⁷ was in seiner Wirkung bedeutet, daß albanische und griechische Grenzbehörden bei der Verhinderung illegaler Grenzüberschreitungen zusammenarbeiten und damit vielen Flüchtlingen den Übertritt verwehren. Doch die Bevölkerung muß erst lernen, mit der Einwanderungserfahrung umzugehen. Noch herrscht großes Mißtrauen, und viele Griechen befürchten gar eine „Verschwörung gegen die nationale Identität“.⁴³⁸ Eine solche Konstellation fördert rassistische Tendenzen und diskriminierendes Verhalten. Die griechische Regierung müßte sofortige Antidiskriminierungsmaßnahmen ergreifen, um die Ausbreitung dieser Tendenzen zu verhindern. Noch sind solche Ansätze allerdings nicht zu erkennen.

⁴³⁶ Vgl. FR, 29.02.1992, S. 2.

⁴³⁷ FR, 20.07.1992; in den Monaten Mai bis Juli 1992 waren fast 60.000 albanische Flüchtlinge an der Grenze zu Griechenland aufgegriffen und zurückgewiesen worden.

⁴³⁸ Xanthi Petrinioti, Griechenland, in: Heinelt [1994], S. 286 ff., hier S. 300.

In Italien gibt es massive rassistische Strömungen. Wenn Bolaffi [1994] davon spricht, „Probleme seien zu erwarten“, ⁴³⁹ da Italien erst ein relativ neues Einwanderungsland größeren Ausmaßes sei, so scheint dies stark untertrieben. Seit Jahren sind immer wieder gewalttätige rassistische Überfälle vor allem auf Menschen anderer Hautfarbe zu verzeichnen. Zwar beteiligt sich stets nur eine Minderheit der Bevölkerung an solchen Übergriffen, doch rassistische Tendenzen sind weit verbreitet. So stellte man in Umfragen 1994 fest, daß 50% der befragten Italiener Aversionen gegen Angehörige der Roma und 20% gegen Migranten aus arabischen Ländern haben. ⁴⁴⁰

Geschürt werden Rassismen und Vorurteile von den rechtskonservativen bis neofaschistischen Parteien wie bspw. der Lega Nord und der Lega Lombarda, die einen massiven Wählerzulauf zu verzeichnen haben und im Parlament häufig als nicht gerade schwache Kräfte vertreten sind. Nach den Parlamentswahlen 1994 trat eine Polarisierung von „linken“ und „rechten“ politischen Kräften auf: In der Regierung war nun die Kommunistische Partei auf der einen und die eher rechtskonservative „Forza Italia“ auf der anderen Seite vertreten. Die demokratische Mitte war in die Bedeutungslosigkeit versunken. Bolaffis Einschätzung, in Italien sei bis heute „auf nationaler Ebene noch keine politische Bewegung festzustellen, die darauf ausgerichtet wäre, den unzweifelhaft schwelenden Konflikt zwischen einheimischen und eingewanderten Arbeitslosen in rassistischer und nationalistischer Manier auszunutzen“ ⁴⁴¹ scheint angesichts der Realität im Lande überholt.

Nicht nur 1994 machten italienische Neofaschisten Jagd auf Angehörige ethnischer Minderheiten, ⁴⁴² und auch die Reaktionen großer Teile der Bevölkerung auf die albanischen Flüchtlingsströme 1990 brachten erschreckende rassistische und fremdenfeindliche Haltungen zum Ausdruck. Die Reaktion der Regierung - eine völkerrechtswidrige Massenabschiebung der Flüchtlinge - zeugt von einer restriktiven Haltung, von deren Fortentwicklung aufgrund der politischen Situation auszugehen ist. Zwar gibt es auch in Italien Gegenkräfte, die einer multikulturellen Gesellschaft positiv gegenüberstehen, wie bspw. einige Gewerkschaften, die sich - so die Einschätzung von Bolaffi [1994] ⁴⁴³ - aufgrund der langjährigen Auswanderung italienischer Arbeitskräfte in andere Staaten mit den eingewanderten Arbeitsmigranten solidarisch verbunden fühlen, doch ihr Einfluß auf die politischen Entscheidungen ist gering, zumal zu befürchten steht, daß sich die Basis auf einer anderen ideologischen Grundlage bewegt, wie man am zum Teil großen neofaschistischen Wählerpotential in Italien erkennen kann. Interessanterweise steht auch die Arbeitgeberseite z.T. hinter Forderungen nach einer weiteren Einwanderung ausländischer Ar-

⁴³⁹ Vgl. Guido Bolaffi, Italien, in: Heinelt [1994], S. 272 ff., hier S. 283.

⁴⁴⁰ epd-Meldung vom 24.02.1994.

⁴⁴¹ Guido Bolaffi, a.a.O., S. 283.

⁴⁴² epd-Meldung vom 24.02.1994.

⁴⁴³ Bolaffi, a.a.O., S. 283.

beitskräfte, und sie tut dies unter dem Deckmantel der „Toleranz“ und des „Multikulturalismus“. Hinter dieser scheinbar liberalen Haltung stehen jedoch eindeutig wirtschaftliche Interessen: Die italienische Wirtschaft verfügt über eine große ausländische „industrielle Reservearmee“⁴⁴⁴, von der die Unternehmer durch ausbeutende Arbeitsverhältnisse profitieren. Der „Anti-Rassismus“ dieser Gruppen ist also als Fassade zu bewerten.

Angesichts der politischen Entwicklung mit Tendenz zu einer immer stärkeren Einflußnahme der rechtsradikalen und neofaschistischen Parteien steht eine Verschlechterung der Lebenssituation von Angehörigen ethnischer Minderheiten in Italien nicht nur zu befürchten, sondern ist wahrscheinlich. Dieses politische Klima ist dazu geeignet, neben den offenen Ausbrüchen auch bisher latenten Formen von Rassismus und Diskriminierung einen derartigen Auftrieb zu geben, daß sie offen zutage treten können. Ihre Vertreter werden in der (nicht unrealistischen) Annahme handeln, in weiten Teilen der Bevölkerung Unterstützung zu finden.

Daß auch Portugal als relativ junges Einwanderungsland mit rassistischen Strömungen konfrontiert ist, zeigte sich in einer von der Initiative „SOS-Rassismus“ erstellten Studie. Die Migranten in Portugal erleben alltägliche Diskriminierung in ihren wichtigsten Lebensbereichen: So wird in der Untersuchung festgestellt, daß auf dem Wohnungsmarkt eine „Rassentrennung“ herrsche, und daß Angehörige ethnischer Minderheiten bei der Ausbildung und auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert würden. Die These, Portugal sei - wie in seinem bisherigen Selbstverständnis - ein Land ohne Rassismus, sei ein Mythos.

Von staatlicher Seite wurden bisher keine Antidiskriminierungsmaßnahmen entwickelt. Einen ersten „Anti-Rassismus-Leitfaden“ erstellte die in Portugal im Dezember 1991 neugegründete Sektion von „SOS-Rassismus“.⁴⁴⁵

⁴⁴⁴Vgl. Fijalkowski [1984].

⁴⁴⁵FR, 16.04.1992, S. 7.

Bewertung: Rassismus, Diskriminierung und Gegenstrategien in den einzelnen Staaten

Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie unterschiedliche Formen der Diskriminierung von Drittstaatenangehörigen stellen in allen Zuwanderungsländern ein gravierendes Problem dar, das immer mehr außer Kontrolle gerät. Dies zeigt sich auch an den Statistiken über rassistisch motivierte Gewalttaten. In allen Staaten gibt es Gewalttaten und andere, teils latente, teils offene Formen von Xenophobie und Rassismus. Hinzu kommen institutionalisierte Formen von Diskriminierung, die Menschen anderer Staatszugehörigkeit oder auch anderer ethnischer Zugehörigkeit von der Teilhabe an allgemeinen gesellschaftlichen Besitzständen und Partizipationsmöglichkeiten ausschließen.

In der BRD und der Schweiz sind diese Phänomene besonders stark ausgeprägt. Dies läßt sich unter anderem darauf zurückführen, daß hier keine Integrationspolitik verfolgt, sondern das trügerische Selbstbild, man sei kein Einwanderungsland, aufrechterhalten wird. Was man aber tabuisiert, kann man nur schwer gestalten. In der BRD kommt noch die besondere Problemkonstellation der Wiedervereinigung 1989 hinzu, durch die nicht nur die sozialen und ökonomischen Probleme gewachsen sind, sondern wodurch einer gesamten ehemaligen Staatsbevölkerung ihre nationale Identität genommen wurde. Hier noch „Fremde“ zu akzeptieren scheint schwierig, zumal der Sozialneid innerhalb der Bevölkerung der gesamten Bundesrepublik nun extrem gestiegen ist. Die Bürger müssen plötzlich mit viel mehr Menschen teilen als zuvor, und sie sollen vor allem Menschen, die über Jahrzehnte einem anderen Staat angehörten, plötzlich als Mitbürger ansehen. Man könnte von einer psychologischen Überforderung der Bevölkerung sprechen.

In der Schweiz stellt sich die Situation - abgesehen von der Wiedervereinigungsproblematik - ähnlich dar, und auch die Reaktionen von staatlicher Seite gleichen jenen in der BRD: Man hat zwar den Rassismus als Problem erkennen müssen, da er immer offener zu Tage tritt - die Strategie des „wenn wir es nicht erwähnen, gibt es auch kein Problem“ kann nicht mehr verfolgt werden, weil das Problem zu offensichtlich geworden ist - aber Ursachen und Lösungen für das Problem des Rassismus werden auf einen nahezu lächerlich wirkenden Ansatz reduziert. Da sich der Rassismus gegen die Ausländer richtet, lautet die Analyse vor allem der rechtskonservativen politischen Kräfte: Ohne Ausländer gäbe es keinen Rassismus, also müssen die Ausländer möglichst gehen bzw. muß ihre Zahl so gering wie möglich gehalten werden.⁴⁴⁶

⁴⁴⁶ Vgl. auch Etienne Balibar/Immanuel Wallerstein, Rasse - Klasse - Nation, Hamburg/Berlin 1990, S. 262.

Die Opfer werden also zu Tätern umfunktioniert, deren Anwesenheit allein schon eine Schuld in sich trägt. Diese Form der Schuldzuweisung ist allerdings auch in anderen Staaten zu erkennen. Wenn z.B. Großbritannien und auch Schweden davon ausgehen, daß eine Integration der im Land lebenden Ausländer nur bei einer starken zahlenmäßigen Begrenzung möglich sei, dann erfolgt auch hier eine Verlagerung der Ursachenebene: Die Entstehung von Rassismus ist ein Problem der Aufnahmegesellschaften, die Zuwanderer bekommen seine Auswirkungen zu spüren. Die Vertauschung der Verantwortlichkeitsebenen ist auch ein Erklärungsgrund dafür, daß bspw. in Großbritannien der Rassismus trotz vieler antidiskriminierender Maßnahmen und Gesetze so stark verbreitet ist. Weitere Ursachen liegen hier, wie auch in Frankreich, wohl auch im „kolonialen Erbe“, das die heutige Gesellschaft noch immer prägt, und in dem starke Wurzeln ethnischer Diskriminierung enthalten sind, die sich nur schwer beseitigen lassen. Die Ungleichheit verschiedener „Ethnien“ ist im Bewußtsein der Menschen verankert.⁴⁴⁷ Auch zeigt sich bei der britischen „Antirassismus-“ und „Integrationspolitik“ ein entscheidender Mangel: Integrationsfördernde Maßnahmen griffen zu spät und zu uneffektiv, weil sie nicht auf die Bedürfnisse der Immigrantenvölkerung abgestimmt waren sondern eher theoretischen Überlegungen entsprangen. Die Migrantenbevölkerung reagierte auf die andauernde Ausgrenzung als Selbstschutzmechanismus mit dem Rückzug auf eigene ökonomische und gesellschaftliche Nischen, was zu einer weiteren Spaltung von der Aufnahmegesellschaft führte und sich heute kaum noch rückgängig machen läßt. Eine weitgehende Integration wird also in Großbritannien kaum noch zu verwirklichen sein, zumal die Abwehrhaltung in der einheimischen Bevölkerung immer stärker wird.

Auch in Frankreich wurde es versäumt, zeitgemäße Politikkonzepte zu entwickeln. Bequem verließ man sich dort darauf, daß die Grundwerte „Fraternité“ und „Egalité“ in der Gesellschaft so unumstößlich verankert wären, daß es keine gravierenden Probleme geben werde und erwartete von den Migranten, sich in der Gesellschaft der „Gleichen“ zu assimilieren. Da die Gesellschaft aber real nicht aus lauter „Gleichen“ besteht, wären Maßnahmen zugunsten der Migrantenbevölkerung frühzeitig erforderlich gewesen, die aufgrund der „Laissez-faire“-Haltung bis in die siebziger Jahre hinein nicht ergriffen wurden. Ein assimilatorischer Ansatz muß ohnehin meiner Ansicht nach zu Abwehrreaktionen beider Seiten - der Aufnahme- und der Migrantenpopulation - führen, denn in dem Moment, in dem von einer Gruppe verlangt wird, sich anzupassen, beschneidet man sie in ihren ureigensten Rechten auf Identitätswahrung, wodurch ein Abwehrverhalten ausgelöst wird, und signalisiert gleichzeitig der Aufnahmegesellschaft: „Vorsicht, hier sind Menschen, die anders sind als wir, sie müssen sich erst einmal anpassen“, was auch bedeu-

⁴⁴⁷ Zu Frankreich vgl. E.J. Dittich/F.O. Radtke (Hrsg.), *Ethnizität, Wissenschaft und Minderheiten*, Opladen 1990, v.a. S. 80 ff.

tet, daß die eigenen Werte ganz selbstverständlich als die besseren vorausgesetzt werden. Auf dieser Grundlage kann zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zunächst keine positive gegenseitige Wahrnehmung entstehen, denn die einen fühlen sich erhaben, die anderen (werden) unterdrückt.

In den Niederlanden beherrscht ein trügerisches Selbstbild, oft auch von außen bestärkt, die Migrationspolitik: Es ist das der „toleranten Gesellschaft“ per se. Allein die Aussage, man sei ein multikulturelles Land, ist zwar wesentlich besser als die Leugnung der Migrationsrealität wie in Deutschland und der Schweiz, reicht aber bei weitem nicht aus, um in der Bevölkerung ein dauerhaftes und auch von gesellschaftlichen und ökonomischen Wandlungen nicht zu beeinträchtigendes antirassistisches Bewußtsein und vor allem Verhalten zu entwickeln. Die Ansätze der Integrationspolitik sind zwar weitläufig, enthalten aber letztlich auch assimilatorische Elemente, denn bedingt durch den „emanzipatorischen“ Ansatz, den Migranten nur so viel Hilfe wie unbedingt erforderlich zu gewähren, fehlen positive Maßnahmen, um bestehende Diskriminierungen zu beseitigen und damit zunächst Voraussetzungen einer gleichberechtigten gesellschaftlichen Existenz zu schaffen. Auch wird die Annahme assimilatorischer Grundlagen bestätigt durch den niederländischen Ansatz, die Migranten sollten „**sich** integrieren“ - hier werden wiederum die Verantwortlichkeiten zwischen Aufnahme- und Zuwanderungspopulation verschoben.

Schweden scheint bisher die erfolgreichste Strategie einer antirassistischen Gesellschaftsentwicklung zu haben, denn rassistische Verhaltensweisen und Diskriminierung sind hier noch relativ gering. Allerdings besteht das Problem einer Übersignifikanz der „Ethnie“ als Zuordnungseinheit: Auf Grundlage der Überlegung, allen Minderheiten eine eigenständige Entwicklung zu gewährleisten und ethnisch-kulturelle Differenzen zu beachten, kommt es zu einer unzureichenden Analyse sozialer Spannungen. Die meisten Probleme werden ethnisiert, d.h. auf die Existenz unterschiedlicher Gruppen zurückgeführt. Dies kann - und ist so auch zum Teil bereits zu beobachten - wiederum zu negativen Wahrnehmungen innerhalb der Aufnahmegesellschaft führen, wenn durch eine Überbetonung ethnischer Differenzen in der Bevölkerung der Eindruck entsteht, die Migranten seien verantwortlich für die daraus entstehenden Spannungen. Die bisherige Integrationspolitik müßte also entscheidend erweitert werden, um ein stabiles Verhältnis zwischen Aufnahme- und Zuwanderungspopulation zu gewährleisten. Angesichts des Beitritts zur EU am 01. Januar 1995 steht aber zu befürchten, daß die schwedische Politik sich im Rahmen der europäischen Harmonisierung immer mehr den unzulänglichen Politikmustern der anderen Staaten angleichen wird. Auch trugen die innenpolitischen Differenzen über den EU-Beitritt zu einer Destabilisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse bei. Somit sind weitere Konfliktlagen und damit einhergehend eine stärkere Diskriminierung der Migranten bis hin zu offenem Rassismus zu befürchten, zumal in der schwedi-

schen Bevölkerung Unsicherheiten und Ängste bezüglich der Zukunft in der EU noch immer weit verbreitet sind.

Die übrigen Staaten, die hier nicht ausführlich behandelt wurden, weisen ähnliche Tendenzen auf. Vor allem Österreich hat einen wachsenden Problemdruck durch neofaschistische Strömungen zu verzeichnen. Dies könnte auch auf die unzureichende Vergangenheitsbewältigung zurückzuführen sein und auf ein nach wie vor überhöhtes nationales Selbstbild.

Problematisch an der Situation in den „jüngeren“ Einwanderungsländern ist deren geringe bisherige Erfahrung in der Migrationspolitik.

Welche Schlüsse lassen sich also ziehen? Es steht eindeutig fest, daß man in keinem der europäischen Staaten hinreichend wirkungsvolle politische Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus entwickelt hat, was auf unterschiedliche Ursachen - von der Verweigerungshaltung bis zu verfehlten Zielsetzungen - zurückzuführen ist. Weder das überbewertete positive Selbstbild als „Multikultureller Staat“ noch aktive positive Maßnahmen für Migranten haben zum Erfolg geführt, denn - und das ist einer der grundlegendsten Mängel in allen Politiken - sie beziehen die Menschen zu wenig ein, deren Reaktionen oft unberechenbar oder deren Interessen gänzlich anders gelagert sind, als es in den theoretischen Konzepten zugrundegelegt wird. Auch sind die Konzepte zu unflexibel, als daß sie auf die schnellen Veränderungen innerhalb der Gesellschaften reagieren könnten. Sie laufen der Entwicklung sozusagen hinterher, und die Schäden, die in diesen „verlorenen“ Phasen angerichtet werden, sind häufig nicht mehr zu beheben. Es wäre erforderlich, auf der Grundlage eines noch zu erforschenden aber auch zu beeinflussenden gesellschaftlichen Konsens eine Politik zu entwickeln, die alle Betroffenen in ihre Konzepte einbezieht - also alle in einer Gesellschaft lebenden Personen. Man müßte auf diese Weise versuchen, einen Interessenausgleich zu erwirken, und dies geht nur, wenn die Interessenlagen aller zumindest ansatzweise bekannt sind und vor allem allen die Möglichkeit zur Mitgestaltung der gesellschaftlichen Realität gegeben wird.⁴⁴⁸ Der Ausschluß eines großen Teils der Bevölkerung von demokratischen Rechten wie dem Wahlrecht ist hier ein großes Hindernis. Auch muß davon ausgegangen werden, daß Migranten allein aufgrund dieser kategorischen Zuordnung automatisch diskriminierenden Regelungen unterliegen, da sie „schwächere Glieder“ der Gesellschaft sind und über keine angemessene Interessenvertretung verfügen. Erst wenn im Miteinander aller Bevölkerungsgruppen unter Anleitung durch staatliche Regelungen - soweit erforderlich - eine

⁴⁴⁸ So stellt Nora Räthzel fest, gegen Rassismus könne eine Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten aller Gesellschaftsmitglieder helfen, da die Ohnmachtsgefühle, hervorgerufen durch unbeeinflussbare politische Entscheidungen, deren Konsequenzen man einfach zu tragen hat, Rassismus hervorrufen könnten und fügt hinzu: „Antirassismus kann nur das Resultat demokratischer Praxis sein.“ Nora Räthzel, Vereinigtes Königreich, in: Heinelt [1994], S. 220 ff., hier S. 252 f..

Basis für Gleichberechtigung, gegenseitige Toleranz und Achtung besteht, kann auf einen Abbau des Rassismus hingewirkt werden. Es wird - wie zwischen allen unterschiedlichen Gruppen - auch weiterhin zu Konflikten zwischen eingewanderten und „einheimischen“ Bevölkerungsteilen kommen. Eine konfliktfreie Gesellschaft ist Utopie und auch nicht erstrebenswert, denn Konfliktaustragungen können wichtige Fortschritte einleiten. Es kommt also für die weitere Entwicklung von Antirassismus- und Antidiskriminierungsstrategien, für jene von Integrationspolitiken und Strategien für den sozialen Frieden nicht darauf an, Konflikte abzuschaffen, sondern neue Konfliktlösungsmuster zu entwickeln. Optimal wäre ein gesellschaftlicher Konsens, der solche Lösungen entwickeln und tragen könnte, aber auch diese Vorstellung ist vermutlich nicht ganz zu verwirklichen, so daß es immer wieder einer Regelung „von oben“ - unter Einbeziehung der Basisinteressen - bedürfen wird. Eine Grundvoraussetzung für die staatliche Regelungsebene ist die Akzeptanz der existierenden Konflikte, um effektive Maßnahmen einleiten zu können, denn, wie Rätzkel [1994] feststellt: „Konfliktformen, die EinwanderInnen als legitimen Bestandteil der Gesellschaft sehen und ihnen einen, wenn auch eingeschränkten, Schutz vor Diskriminierung gewähren, sind Konfliktformen vorzuziehen, in denen EinwanderInnen Diskriminierungen schutzlos ausgeliefert sind.“⁴⁴⁹ Kurz: Eine unzureichende Integrations- und Antidiskriminierungspolitik ist immer noch besser als keine. Als unzureichend können alle bisherigen Politiken bezeichnet werden. Einige Staaten verfügen nicht einmal über direkte Politiken zur Bekämpfung von Rassismus und Ausländerfeindlichkeit, obwohl diese Phänomene - die nicht neu sind - doch neue Ausmaße erreicht haben und der Handlungsbedarf eindeutig gegeben ist.

So stellte der Sonderbeauftragte der UN-Menschenrechtskommission, Maurice Glele-Ahanhanzo, im Februar 1992 fest, daß die entwickelten Länder der Welt ein „gefährlicher Nährboden für Fremdenhaß und Rassismus“ seien. Darunter zu leiden hätten vor allem die mehr als 100 Millionen Wanderarbeiter weltweit. In immer mehr Ländern würden ethnische, kulturelle, sprachliche, religiöse und andere Minderheiten diskriminiert. Glele-Ahanhanzo kündigte an, er werde den Industrieländern der nördlichen Hemisphäre künftig gezielte Aufmerksamkeit widmen, da erfahrungsgemäß von ihnen rassistische Tendenzen in andere Kulturen und Erdteile übertragen würden.⁴⁵⁰

⁴⁴⁹ Ibid.

⁴⁵⁰ epd-Meldung vom 24.02.1994.

Gemeinsame Strategien gegen Rassismus und Diskriminierung in der Europäischen Union

Die Mitgliedstaaten der EU streben eine Harmonisierung ihrer Rechtsvorschriften im Ausländer- und Asylrecht und ihrer diesbezüglichen Politikkonzepte an - so zumindest die offiziellen Verlautbarungen. Auf der Basis völkerrechtlicher Verträge hat es in diesem Bereich auch Fortschritte gegeben. Wenn nun in der Angleichung nationaler restriktiver Regelungen eine Chance gesehen wird, Probleme besser lösen zu können, so wäre dies ja vielleicht auch ein Weg, Rassismus und Diskriminierung gemeinsam effizienter zu bekämpfen, Integrationskonzepte zu erarbeiten, aus bisherigen Erfahrungen gegenseitig Nutzen zu ziehen. Die Notwendigkeit von Maßnahmen steht außer Frage - alle europäischen Staaten haben einen erstarkenden Rassismus zu verzeichnen. Ob ein gemeinschaftliches Konzept vorhanden ist oder angestrebt wird, und welche Regelungen es im Bereich Rassismus und Diskriminierung auf Gemeinschaftsebene gibt, soll im folgenden kurz dargestellt werden.

Aus den EU-rechtlichen Bestimmungen ergeben sich Diskriminierungsverbote in erster Linie bezüglich der Angehörigen von Mitgliedstaaten.⁴⁵¹

Auch den Vertrag zur Europäischen Union nutzten die Mitgliedstaaten nicht für weitreichendere Bestimmungen, mit denen man auf den wachsenden Problemdruck durch Rassismus hätte reagieren können. Sie einigten sich lediglich darauf, im Rahmen des Art.8 über die Unionsbürgerschaft Rassismus und Ausländerfeindlichkeit als „gemeinsame Probleme“ zu betrachten und die einzelstaatlichen Maßnahmen durch gemeinschaftliche Planungen und Konzepte zu ergänzen.⁴⁵²

Unter dieser Voraussetzung entwickelten sowohl das Europäische Parlament als auch die Kommission Vorschläge und Konzepte, wie man einheitlich gegen den europäischen Rassismus und die Fremdenfeindlichkeit vorgehen könnte. Die Politiker stellten fest, daß eine systematische Sammlung von Informationen über die Ursachen von Rassismus und Xenophobie wichtig sei - einerseits, um einen eigenen Überblick über die Sachlage zu gewinnen, andererseits auch, um die Öffentlichkeit kontinuierlich mit diesen Informationen versorgen zu können (was bisher meist den Medien und nichtstaatlichen Organisationen überlassen blieb). Auf diese Weise ließe sich auch ein weiteres Ziel erreichen: die Förderung der Sensibilität für dieses Problemfeld. Sodann entschied man, daß die strukturellen Ursachen der Phänomene bekämpft werden müßten. Um hier klare Entscheidungen tref-

⁴⁵¹ Eine unmittelbare Geltung des Diskriminierungsverbotes für Angehörige der EG-Mitgliedstaaten ergibt sich z.B. aus Art.7 EWGV (Verbot jeglicher Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit) sowie aus Art.48 EWGV (Abschaffung jeglicher Ungleichbehandlung der Arbeitnehmer bei Beschäftigung, Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen) und Art.7 VO 1612/68/EWG (Gewährleistung der Freizügigkeit).

⁴⁵² So Axel Schulte, Antidiskriminierungspolitik in westeuropäischen Staaten, in: Heinelt [1994], S. 123 ff., hier S. 148.

fen und Maßnahmen ergreifen zu können wurde vorgeschlagen, das Thema in den Zuständigkeitsbereich eines Kommissionsmitglieds aufzunehmen. Allein die Tatsache, daß dies bisher noch nicht geschehen war, zeugt von einer gewissen Ignoranz gegenüber dem Thema bzw. folgt stringent der auch für sonstige Bereiche festzustellenden Linie, zunächst Angleichungen vorzunehmen, ohne dabei bspw. soziale Folgen oder andere ausgleichsbedürftige Konsequenzen zu bedenken.

Überraschend waren die Vorschläge, eine stärkere Kooperation mit den nichtstaatlichen Organisationen anzustreben, unter anderem, um von ihnen Informationen zu erhalten, sowie Initiativen zum Aufbau eines antirassistischen Netzwerkes in Europa zu unterstützen. Diese Vorschläge zeugen von einer gewissen Einsichtsfähigkeit der Politiker, denn es ist kaum von der Hand zu weisen, daß sich unabhängige Organisationen und Netzwerke häufig sehr viel intensiver und unter anderem Blickwinkel mit Themen befassen, als es schwerfällige Verwaltungsapparate können, und somit zum Teil auch über umfangreichere Informationen verfügen. Allerdings muß hierzu angemerkt werden, daß es in den einzelnen Staaten erhebliche Unterschiede in der Anerkennung solcher Organisationen gibt: Während bspw. in den Niederlanden viele nichtstaatliche Organisationen im Bereich Rassismus/Antidiskriminierung erhebliche finanzielle Unterstützung erhalten und auch in Großbritannien solche Projekte gefördert werden, kann man in der Bundesrepublik eine gewisse Ängstlichkeit nicht nur der Regierung gegenüber NGO's beobachten, die nicht zuletzt auf einer sehr konservativen Sichtweise beruht. So werden mittlerweile die - zugegebenermaßen oft unkonventionell arbeitenden - „antifaschistischen“ Organisationen, die ihrem Selbstverständnis nach gerade auf dem Gebiet der Rassismusbekämpfung tätig sind, vom Verfassungsschutz der BRD immer öfter pauschal einem linksextremistischen Spektrum zugeordnet.

Die Vorschläge der EU-Gremien sehen weiterhin vor, über die Durchführung und Wirksamkeit von Maßnahmen umfassend Bericht zu erstatten, was für die weitere Erforschung von Ursachen und Gegenstrategien zu Rassismus und Xenophobie in der Tat hilfreich wäre.

Einen konkreteren Vorschlag unterbreitete das Europäische Parlament mit der Forderung, daß juristische Personen und einschlägige Vereine ein Initiativrecht zur Anrufung der Gerichte wegen rassistischer Diskriminierung erhalten und dort als Nebenkläger fungieren sollten. Das Europäische Parlament hat sich also für einklagbare Rechte diskriminierter Personen entschieden, jedoch gegenüber der individuellen Variante das Konzept der vorgeschalteten Organisationen bevorzugt.⁴⁵³

Die Gemeinschaftsebene - Bewertung:

⁴⁵³ Zur Vorschlagsliste EG vgl. Schulte, a.a.O., S. 148; 156 f..

Bislang gibt es lediglich vage Planungen für ein gemeinschaftliches Vorgehen gegen Rassismus und Diskriminierung, und auch sie wurden in erster Linie eingeleitet, weil der Problemdruck unverkennbar geworden ist.

Zwar ist es positiv zu bewerten, daß die Mitgliedstaaten der EU den Handlungsbedarf immerhin erkannt haben, es fehlt jedoch an Konzepten zur konkreten Umsetzung dieser Erkenntnis. Ergebnis der Problemerkennntnis sind bisher lediglich der Auftrag und der Wille, Gegenstrategien zu entwickeln. Hierzu aber müßten überall ausführliche Informationen gesammelt und ausgewertet werden, um eine realistische Einschätzung der Situation zu erlangen. Voraussetzung einer gemeinschaftlichen Politik und Strategie wäre es natürlich zunächst, in den einzelnen Staaten eine befriedigende Erkenntnislage zu erhalten. In Staaten, in denen es für diese Aufgabe keine besonderen Gremien gibt und die Nicht-Regierungsorganisationen kaum in die politische Arbeit eingebunden sind, in denen es ferner keine speziellen Anlaufstellen für Opfer von Rassismus und Diskriminierung gibt, bleibt das Sammeln dieser Informationen - wie in der BRD - vorwiegend Gremien und Institutionen wie bspw. dem Verfassungsschutz vorbehalten.⁴⁵⁴ Dieser wiederum bezieht seine Kenntnisse meist nur aus polizeilich gemeldeten Vorkommnissen. Gerade der Gang zur Polizei wird jedoch von Opfern fremdenfeindlicher Übergriffe aus unterschiedlichen Gründen häufig vermieden - somit ist eine hohe Dunkelziffer bei der Zahl von Übergriffen mit im weitesten Sinne rassistischem Bezug anzunehmen. Auch die Hintergründe solcher Vorfälle werden meist nur unzureichend bekannt. Anhand einer solch unvollständigen Informationsbasis aber sind eine tiefgreifende Ursachenanalyse und die Entwicklung effizienter Gegenmaßnahmen kaum zu verwirklichen.

Erforderlich wäre die Einrichtung dezentraler Anlaufstellen für die Opfer von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung sowie eine Zusammenarbeit der Staaten mit NGO's, die beim betroffenen Personenkreis häufig wesentlich mehr Vertrauen genießen als staatliche Stellen und somit meist über ausführlichere Informationen verfügen. Wünschenswert wäre natürlich in diesem Zusammenhang auch eine staatliche Förderung solcher NGO's. Diese Konzepte müßten dann auf die Gemeinschaftsebene ausgeweitet werden.

Bisher wird dem Problem des Rassismus auf Gemeinschaftsebene lediglich eine Randstellung eingeräumt, was neben der konkreten Gefährdung der potentiellen Opfer weitere Gefahren in sich birgt: Wer eine europäische Integration anstrebt, der sollte bei den Planungen auch die Drittstaatenangehörigen einbeziehen, er provoziert sonst weitere gesellschaftliche Spannungen. Auch drängt sich häufig der Eindruck auf, es gäbe nicht „Menschenrechte“, sondern in erster Linie „Inländer- und Ausländerrechte“. Dieser Eindruck

⁴⁵⁴ Zwar ist in der BRD auch das Amt der Ausländerbeauftragten für die Informationssammlung und -verwertung zuständig, doch verfügt dieses Amt nur über geringe personelle und finanzielle Kapazitäten und über geringen politischen Einfluß.

entsteht vor allem bei einem Vergleich der politischen Konzepte bezüglich der europäischen Migranten einerseits und der Drittstaatenangehörigen andererseits.

Ob und inwieweit die Staaten auf völkerrechtlicher Ebene vertraglich eingebunden und verpflichtet sind, Rassismus und Diskriminierung zu bekämpfen, wird Gegenstand des folgenden Kapitels sein.

Völkerrechtliche Grundlagen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung

1963 verabschiedeten die Vereinten Nationen eine „Erklärung über die Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung“. Sie stellten fest, daß jegliche Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer Rasse, Hautfarbe oder ihrer ethnischen Herkunft einen Verstoß gegen die Menschenwürde und gegen verschiedene Kontrakte darstelle, bspw. gegen die Grundsätze der Charta der UN und gegen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Außerdem sei sie „ein Hindernis für die freundschaftlichen und friedlichen Beziehungen zwischen den Völkern.“⁴⁵⁵

Deutlich zu erkennen ist hier, daß diese Erklärung auf Grundlage allgemeiner Ansichten, nicht aber aufgrund der Bewertung von konkreten Mißständen erfolgte. Diese Erklärung stellte zunächst nur eine Art Absichtserklärung der beteiligten Staaten dar. Eine Konkretisierung, aus der sich auch Verpflichtungen für die Kontraktstaaten ergaben, war dann das *Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* vom 7. März 1966, das am 04. Januar 1969 als „Konvention zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung“ in Kraft trat und bis Ende 1995 von 152 Staaten unterzeichnet worden war.⁴⁵⁶

Diese Rassendiskriminierungskonvention ist auch heute noch eine der wichtigsten völkerrechtlichen Grundlagen des Diskriminierungsverbotes. Sie enthält unter anderem einen Katalog der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die unter besonderen Schutz zu stellen sind.

In Art.1 Abs.1 wird zunächst der Begriff der „Rassendiskriminierung“ definiert, es ist:

„jede Art von Unterscheidung, Ausschluß, Einschränkung oder Bevorzugung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Herkunft sowie nationaler oder ethnischer Abstammung, die das Ziel hat oder darauf hinausläuft, daß die Anerkennung, der Genuß oder die Ausübung von Menschenrechten und Grundfreiheiten auf der Grundlage der Gleichberechtigung auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, kulturellen oder irgendeinem anderen Gebiet des öffentlichen Lebens eingeschränkt oder ausgeschlossen wird.“⁴⁵⁷

Aus Art.2 Abs.1 ergibt sich die allgemeine Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten, „mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form und der Förderung des Verständnisses unter allen Rassen zu verfolgen,“ und, falls erforderlich, gesetzliche Vorschriften dafür zu schaffen.⁴⁵⁸

Diese allgemeine Verpflichtung wird in Art.2 Abs.2 ausgiebig konkretisiert:

⁴⁵⁵ Informationsdienst der Vereinten Nationen (Hrsg.), Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Aufbau, Arbeitsgebiete, Wien 1989, S. 121.

⁴⁵⁶ FR, 04.03.1992; United Nations: Multilateral Treaties Deposited With The Secretary-General, New York, 1998.

⁴⁵⁷ Die Vereinten Nationen, a.a.O., S. 121.

⁴⁵⁸ Vgl. Axel Schulte, Antidiskriminierungspolitik in westeuropäischen Staaten, in: Heinelt [1994], S. 123 ff., hier S. 128.

„Die Vertragsstaaten treffen, wenn die Umstände es rechtfertigen, auf sozialem, wirtschaftlichem, kulturellen und sonstigem Gebiet besondere und konkrete Maßnahmen, um die angemessene Entwicklung und einen hinreichenden Schutz bestimmter Rassengruppen oder ihnen angehöriger Einzelpersonen sicherzustellen, damit gewährleistet wird, daß sie in vollem Umfang und gleichberechtigt in den Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten gelangen. Diese Maßnahmen dürfen in keinem Fall die Beibehaltung ungleicher oder getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen zur Folge haben, nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind.“⁴⁵⁹

Die Rassendiskriminierungskonvention enthält also sowohl die Aufforderung, eine Politik zu betreiben, die rassistische Verfolgung verhindern oder bekämpfen kann, als auch die *Verpflichtung*, das Diskriminierungsverbot auch in privaten Rechtsbeziehungen auszugestalten, jeder Person individuell wirksamen Schutz und wirksame juristische Möglichkeiten gegen Diskriminierung zu gewähren. Allerdings ist auch bei dieser Konvention - wie bei allen völkerrechtlichen Abkommen - das einzelstaatliche Recht maßgeblich. Je nach Verfassung eines Staates bspw. sind der Verfolgung und Bestrafung rassistischer oder diskriminierender Handlungen durch andere Grundrechte wie dem der Meinungsfreiheit Grenzen gesetzt. Antidiskriminierungsmaßnahmen müssen selbstverständlich verfassungskonform sein. Außerdem besteht hinsichtlich der individuellen Schutzpflicht das Problem, in welcher Form Ansprüche geltend gemacht werden können, bspw. ob es ein generelles individuelles Klagerecht aus einem Antidiskriminierungsgesetz geben oder ob der Gerichtsweg lediglich vorgeschalteten Beschwerdeinstanzen zur Verfügung stehen soll. Bei einer individuellen Einklagbarkeit ergibt sich die Gefahr, mit Klagen überschüttet zu werden, die letztlich bestandslos sein können, denn wer - und dies ist das grundlegende Problem - legt fest, wann welche Form von Diskriminierung, die ja auch sehr subjektiv empfunden wird, strafbar sein soll? Bei krassen Zuwiderhandlungen gegen Diskriminierungsverbote besteht diese Schwierigkeit nicht, jedoch besonders im Bereich der latenten Benachteiligungen erweist es sich oft als unmöglich, konkrete Beweise zu erbringen. Obliegt das Klagerecht zuständigen unabhängigen Institutionen, so wird die Zahl der letztlich verhandelten Klagen geringer sein, da an dieser Stelle nach Inhalt und Erfolgsaussicht eine erste Filterung vorgenommen werden kann. Aber auch hier stellt sich dieselbe Frage, nämlich wer die Kriterien bestimmt, die eine Beschwerde als relevant gelten lassen.

Problematisch ist aber nicht nur die Auslegung der Schwere von Vergehen gegen Diskriminierungsverbote, sondern auch, was die einzelnen Staaten unter einer angemessenen Politik verstehen, die der Einhaltung der Rassendiskriminierungskonvention entspricht.

⁴⁵⁹ Zitiert nach Schulte, a.a.O., S. 149.

Hier bestehen offenkundig sehr unterschiedliche Interpretationen, denn die nationalen Antidiskriminierungsmaßnahmen folgen keinem einheitlichen Konzept.

Die Bestimmungen aus Abkommen und Konventionen bewirken also nicht mehr, als auf die Sensibilität der Unterzeichnerstaaten einzuwirken - und auch das ist nicht sicher. Konzepte zur Bekämpfung des Rassismus können nicht vorrangig durch Gesetze vorgegeben werden, sondern müssen das Bewußtsein der potentiellen Täter und der ganzen Gesellschaft erreichen. Hierzu finden sich kaum Regelungsvorschläge, außer im Art.7 der Rassendiskriminierungskonvention, der die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, in allen Erziehungsbereichen auf einen Abbau von Vorurteilen hinzuwirken.

Wie uneffektiv die bisherigen Versuche der Bekämpfung von Rassismus, Apartheid, Menschenverachtung sowohl auf Völkerrechtsebene als auch in den einzelnen Staaten waren, zeigen die eher hilflos wirkenden Versuche, durch die Einberufung von „Aktionsjahren“ Fortschritte zu erzielen. 1973 beschloß die UN-Generalversammlung, die Dekade ab dem 10. Dezember 1973 zum „Jahrzehnt für die Bekämpfung von Rassismus und rassischer Diskriminierung“ zu ernennen. Als man nach der ersten Hälfte dieser „antirassistischen Dekade“ auf der Weltkonferenz in Genf zusammenkam, wurden im Rahmen eines Aktionsprogramms bspw. Sanktionen gegen Südafrika beschlossen. Ferner diskutierte man über Möglichkeiten der Förderung und Unterstützung von Wanderarbeitnehmern und stellte dann 1979 ein Programm für die restlichen Jahre des Jahrzehnts auf. Auf der „Zweiten Weltkonferenz zur Bekämpfung von Rassismus und rassischer Diskriminierung“ 1983 in Genf zum Abschluß der Aktionsjahre mußte man sich eingestehen, daß „trotz aller Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft während der Dekade keine Anzeichen einer Verringerung der rassistischen Diskriminierung und der Apartheid zu erkennen seien.“⁴⁶⁰ Also wurde erneut eine Erklärung - gemeinsam mit einem Aktionsprogramm - verabschiedet, mit dem Aufruf an alle Staaten, neue Anstrengungen zu unternehmen, um Rassismus und Apartheid zu unterbinden. Außerdem entschied man sich dafür, auch das nächste Jahrzehnt unter das Motto der antirassistischen Aktion zu stellen. Das Aktionsprogramm nannte wiederum die Bekämpfung der Apartheid und des Rassismus als wesentliche Ziele; diesmal enthielt es aber weitreichendere Vorschläge: Im Kampf gegen den Rassismus sollten auch Maßnahmen in den Bereichen Erziehung und Ausbildung erfolgen, Informationskampagnen durchgeführt und Aktivitäten nichtstaatlicher Organisationen unterstützt werden. Man bestätigte noch einmal die Absicht der verstärkten internationalen Zusammenarbeit.⁴⁶¹

⁴⁶⁰ Die Vereinten Nationen, a.a.O., S. 122 f.

⁴⁶¹ Ibid.

Die Erfolge der beiden Aktionsdekaden gegen Rassismus und Apartheid zeigen sich anhand der gegenwärtigen Situation: In der Tat kam es in Südafrika zum lang ersehnten Umbruch und dem - zumindest politisch-rechtlichen - Ende der weißen Apartheidsherrschaft. Bezüglich der Erfolge in der Bekämpfung des weltweiten Rassismus jedoch läßt sich nur auf die steigende Zahl rassistisch motivierter Gewalt- und anderer Straftaten in nahezu allen europäischen Ländern und den starken Sympathiegewinn rechtsradikaler, rechtsextremer und neofaschistischer Gruppierungen und Parteien verweisen, dem offensichtlich nichts entgegengesetzt werden konnte. Und - hier sei eine polemische Bemerkung gestattet - es mag eine spezielle Situation in der Bundesrepublik Deutschland gewesen sein, vielleicht gilt dies aber auch für die anderen an den Aktionsprogrammen beteiligten Staaten: Außer der UN und ihren Institutionen bzw. den dort vertretenen Delegierten der Staaten hat offenbar niemand etwas von der Widmung der beiden vergangenen Jahrzehnte erfahren. Eine weitreichende Öffentlichkeitsarbeit jedenfalls ließ sich nicht erkennen.

Als weitere internationale Abkommen, die - wenn auch auf einer anderen Ebene - einen Bezug zu Diskriminierung oder Rassismus haben, sind zu nennen:

- Das Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf
- (ILO-Übereinkommen 111) vom 25.06.1958.
- Das (UNESCO-) Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen
- vom 15.12.1960.
- Die Europäische Sozialcharta vom 18.10.1961.
- Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
- vom 19.12.1966, der am 03. Januar 1976 in Kraft trat. Er beinhaltet in erster Linie Bestimmungen über die Gleichberechtigung aller Personen bezüglich Erziehung, Ausbildung und Arbeitsbedingungen, der Familie, der sozialen Sicherheit sowie andere gesellschaftliche Themenfelder. Diese Gleichbehandlungsrechte sollen allmählich und ohne die Diskriminierung einzelner Gruppen eingeführt werden.⁴⁶²

⁴⁶² Vgl. Die Vereinten Nationen, a.a.O., S. 11 ff..

Rassismus und Gegenstrategien auf Ebene der Vereinten Nationen

Bewertung:

Viele Staaten haben Dokumente wie die Antirassismuskonvention unterzeichnet. Es sind also durchaus Vorschriften vorhanden, doch in der Regel sind die Dokumente zu unkonkret gehalten, der Ermessensspielraum der einzelnen Staaten bei der Umsetzung der Regelungen ist groß. Ihnen obliegt bspw. die Entscheidung darüber, wann „die Umstände es rechtfertigen“ Maßnahmen zu ergreifen, um die „angemessene Entwicklung und einen hinreichenden Schutz“ von Minderheiten zu gewährleisten.⁴⁶³ Es ist deutlich zu beobachten, wie unterschiedlich solche Einschätzungen sein können. Erklärungen und selbst offizielle Aktionsjahre haben zu nichts geführt. Benötigt werden einheitliche Regelungen, eine gemeinsame Basis, auf der konkret festgeschrieben ist, wann die Staaten in eine Situation eingreifen müssen, und diese Verpflichtung muß so konkret sein, daß aus ihr einklagbare Rechte für die Opfer von Rassismus und Diskriminierung abzuleiten sind.

⁴⁶³ Vgl. die Inhalte der Konvention bei Axel Schulte, a.a.O., S. 149.

„Weltweit sind in den reichen Ländern inzwischen kollektive Psychosen entstanden, die nur partiell mit der Realität in Beziehung stehen. Während sich Angstgefühle und Abwehrmechanismen in der Tradition des alten Rassismus schnell verbreiten, gibt es kaum sinnvolle positive Koordinierungsmaßnahmen und -konzepte.“⁴⁶⁴

Bewertung: Rassismus und Diskriminierung in Europa und Gegenstrategien

Aus den vorhergehenden Abschnitten bleibt festzuhalten, daß bisher in keinem der europäischen Staaten wirkungsvolle politische Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus vorhanden sind. Zwar gibt es in einigen Staaten diesbezügliche Konzepte unterschiedlicher Ausprägung, doch die Wirkung ist meist mangelhaft. Einer grundlegender Fehler aller Konzepte scheint darin zu liegen, daß sie nicht schnell genug im Verhältnis zu den wechselnden Anforderungen durch Veränderungen innerhalb der Gesellschaften geändert werden können. Außerdem werden sowohl Betroffene - also potentielle Opfer von Rassismus und Diskriminierung - als auch andere Bevölkerungsgruppen zu wenig in die Planungen einbezogen. Die Migranten haben keine angemessene Interessenvertretung, in der „einheimischen“ Bevölkerung wird kein Problembewußtsein geschaffen. Soweit es vorhanden ist, kann es nicht eingebracht werden. Notwendig wäre die Schaffung eines gesellschaftlichen Konsensus bezüglich des respektvollen Umgangs aller Gruppen miteinander - notfalls reguliert durch staatliche Maßnahmen, soweit erforderlich. Hierfür müßte allerdings zunächst auf seiten der Politikverantwortlichen ein angemessenes Problembewußtsein geschaffen werden, denn nur wer die Existenz von Konflikten erkennt und akzeptiert ist in der Lage, Maßnahmen zur Konfliktschlichtung zu entwickeln. In einigen Staaten sind jedoch trotz des überall wachsenden Problemdrucks noch immer keine Konzepte zur Bekämpfung von Rassismus und Ausländerfeindlichkeit vorhanden. So ist es nicht verwunderlich, daß auch auf Gemeinschaftsebene bislang nur vage Planungen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung vorhanden sind. Da in den einzelnen Staaten keine ausreichende Informationsbasis über das Ausmaß der Probleme vorhanden ist, sind Ursachenanalyse und die Entwicklung effizienter Gegenmaßnahmen kaum zu verwirklichen. Erforderlich wäre also zunächst einmal die staateninterne Sammlung notwendiger Daten. Die Schaffung von Anlaufstellen für die Opfer könnte hier unterstützend wirken zur Datenerhebung. Dann oder zeitgleich sollte auf EU-Ebene ein übergeordnetes Gremium geschaffen werden, um die Situation zu analysieren, bisherige Maßnahmen auf ihre Wirkung hin zu überprüfen und konkrete gemeinsame Grundlagen zu entwickeln. Auf Basis dieser Daten müßten Konzepte erstellt und in konkrete Vorschriften für die Staaten umgesetzt werden, verbunden mit Sanktionen bei

⁴⁶⁴ Dietrich Thränhardt, Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in den EG-Mitgliedsländern, in: Heinelt [1994], S. 33

Nichteinhaltung. Dies zeigt die Betrachtung der bisher existierenden supranationalen Regelungen, von Dokumenten wie der Antirassismuskonvention. Diese politischen Verträge genügen nicht, um eine ausreichende Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus zu gewährleisten, denn die darin enthaltenen Vorschriften sind zu unkonkret, und der Ermessensspielraum der einzelnen Unterzeichnerstaaten ist groß - Sanktionen bei Verstößen sind hier nicht vorgesehen. Insofern sind solche Verträge eher als Lippenbekenntnisse der Unterzeichner einzustufen - denn ob sie die enthaltenen Vorschriften auch einhalten, spielt letztlich keine große Rolle.

Bislang kommt dem Problem Rassismus auf Gemeinschaftsebene eine untergeordnete Stellung zu. Für den Bereich der ökonomischen „Harmonisierung“ wurden Konvergenzkriterien erstellt, deren Einhaltung Voraussetzung für die Teilnahme eines Staates an der Wirtschaftsunion ist. Es wäre durchaus denkbar gewesen, die Einhaltung festgeschriebener Menschenrechte und die Einhaltung spezieller Maßnahmen gegen Diskriminierung und Rassismus ebenfalls zu einer Grundvoraussetzung der Teilnahme an der Europäischen Union zu machen, bzw. eine Nichteinhaltung zumindest zu sanktionieren. Es liegt noch immer im Bereich des Möglichen, dementsprechende Vorschriften verbindlich festzulegen und Kontrollinstanzen zu schaffen, die darauf hinwirken, in der Europäischen Union eine Situation zu schaffen, in der Rassismus und Diskriminierung effizient bekämpft werden.

Abschließende Betrachtung von Teil I

Zuwanderung und Integration

Die Zuwanderung von Drittstaatenangehörigen einschließlich der Asylsuchenden wird in den Mitgliedstaaten der EU als höchst problematisch bewertet. Trotz zum Teil langjähriger Erfahrung mit dem Phänomen „Migration“ sind aber kaum Konzepte für eine zufriedenstellende Lösung der Probleme zu erkennen. Integrationskonzepte für die zugewanderte Bevölkerung sind nur unzureichend vorhanden. Vor allem in den Haupteinwanderungsländern, die zu Beginn der „Gastarbeitereinwanderung“ ihren Planungen das Rotationsprinzip zugrundelegten, wurden Integrationsbemühungen in hohem Maß vernachlässigt. Die meisten Haupteinwanderungsländer setzten sich erst spät mit der Problematik von Migration auseinander - vorwiegend zum Zeitpunkt der Niederlassung der Migranten. Zuvor hatte man die Schwerpunkte der Politik überwiegend nach wirtschaftlichen Interessen ausgerichtet und - statt vorausschauend zu planen - meist nur auf neue Entwicklungen reagiert. Die Zuwanderungsbeschränkungen, die im Zuge dieser Reaktionen erlassen wurden, bewiesen sich nicht als vorteilhaft zur Förderung der Integration, obwohl sie häufig mit diesem Ziel begründet wurden: Zum einen wurden oftmals nur Zuwanderungsrestriktionen erlassen, jedoch keine Integrationsmaßnahmen durchgeführt, zum anderen gab es Restriktionen nicht nur bezüglich neuer Zuwanderung sondern auch mit Folgen für die bereits im Land lebende Ausländerpopulation. Es kann angenommen werden, daß solche Maßnahmen einer erfolgreichen Integration, für die einerseits der Integrationswille der Aufnahmegesellschaft, andererseits aber auch der Integrationswunsch der Zugewanderten erforderlich ist, nicht gerade zuträglich sind.

Am erfolgreichsten waren Integrationsmaßnahmen dort, wo sie frühzeitig konzipiert und umgesetzt wurden, wie bspw. in Schweden und den Niederlanden. Hilfreich mag in diesen Staaten eine relativ starke liberale Grundhaltung der Gesellschaften gewesen sein. Aber auch dort kommt es mittlerweile zu immer stärkeren Spannungen zwischen Aufnahme- und Zuwanderungsbevölkerung. Grundlagen zur Integration sind in Großbritannien und Frankreich vorhanden, werden aber nicht genügend ausgebaut und umgesetzt. Die Zuwanderungsbeschränkungen haben zu einem Anstieg der illegalen Einreiseversuche und der Asylanträge geführt, da eine Zuwanderung nach „normalem“ Ausländerrecht in den meisten Staaten kaum noch möglich ist. Um die Zahl der Flüchtlinge zu verringern, wurden diverse Maßnahmen getroffen, die den Flüchtlingsschutz als nicht mehr ausreichend gewährleistet erscheinen lassen.

Auch die „neuen“ Zuwanderungsländer (Italien, Spanien, Portugal und Griechenland) haben die Fehler der Haupteinwanderungsländer wiederholt und zu spät auf die Einwanderungsproblematik reagiert. Sie haben zwar ausländer- und asylrechtliche Bestimmungen

gesetzlich verankert bzw. ausgebaut, aber integrationsfördernde Maßnahmen vernachlässigt.

Rassismus

Die mangelnde Integration sowie eine zum Teil zu beobachtende „Überproblematisierung“ der Phänomene Flucht und Migration bzw. sehr emotional geführte politische Diskussionen darüber haben dazu beigetragen, rassistische Tendenzen zu verstärken. Hinzu kommt die negative wirtschaftliche Entwicklung, die in den Aufnahmegesellschaften aufgrund der massiven sozialen Auswirkungen (bis hin zur Verarmung größerer Bevölkerungsteile) eine weitere Abgrenzung gegenüber „Fremden“ zur Folge hat.

Gegen Diskriminierung und Rassismus sind von seiten der Regierungen nur wenig Konzepte zu erkennen. Selbst in den Staaten, in denen es Antidiskriminierungsgesetze und eine gesetzlich vorgeschriebene Sanktionierung rassistischen Verhaltens gibt, zeigt dies wenig Wirkung. Die Gründe sind vielfältig: Bspw. werden die Sanktionen häufig nur unzureichend durchgeführt, es mangelt an einer intensiven Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen, und zudem bedeuten gesetzliche Vorschriften nicht, daß ihr Inhalt auch das Bewußtsein und Verhalten der Bevölkerung prägt. Der Mangel an Integration fördert rassistische Tendenzen, das Erleben dieser nicht nur potentiellen Gefahr wiederum führt bei den Betroffenen - den Migranten und Flüchtlingen im Land - häufig zu einem Rückzug in eigene gesellschaftliche Nischen - also zu einer Beeinträchtigung der Integrationsfähigkeit. Erforderlich wären nicht nur Gesetze, sondern konkrete Antidiskriminierungsmaßnahmen sowie Konzepte zur Förderung eines gleichberechtigten Miteinanders von Aufnahmegesellschaft und Migranten. Voraussetzung dafür wäre allerdings eine Ausweitung der Rechte und der Rechtssicherheit der Migranten. Auffällig ist, daß die Niederlande und Schweden, also die Staaten mit den weitreichendsten Integrationskonzepten, über einen langen Zeitraum weniger rassistische Tendenzen zu verzeichnen hatten als andere Aufnahmestaaten. Aber auch hier ist ein stark ansteigender Rassismus zu erkennen.

Die Gemeinschaftsebene

Die Problemkonstellationen ähneln sich in den meisten EU-Staaten. Erklärtes Ziel ist zwar eine harmonisierte europäische Migrations- und Asylpolitik, bisher blieb es jedoch vorwiegend bei zwischenstaatlichen Abkommen mit restriktivem Inhalt. Hier wird der Konsens erkennbar, die Neuzuwanderung von Drittstaatenangehörigen möglichst gering zu halten, seien es Arbeits- / Familienmigranten oder auch Flüchtlinge. Migrations- und asylpolitische Regelungen auf EU-Ebene sind fast nicht vorhanden, da sich bei diesem Themenkomplex bisher kaum Einigungen erzielen ließen. Es ist deutlich, daß die einzelnen Staaten eine zu starke Einschränkung ihrer nationalen Entscheidungsfreiheit befürchten und

möglicherweise damit verbundene Nachteile in der Konkurrenz um niedrige Zuwanderungszahlen. Zu erkennen ist dies auch beim Schengener Abkommen: Die „Ausgleichsmaßnahmen“ für den Wegfall der innereuropäischen Grenzkontrollen wurden wesentlich intensiver diskutiert als der Wegfall selbst. Eine „Harmonisierung“ wurde auf Gebieten wie bspw. der Freizügigkeit für EU-Angehörige erreicht, weil die Mitgliedstaaten darin nationale Vorteile erkennen konnten. Trotz einiger Empfehlungen des Europäischen Parlaments kam es nie zu weitergehenden Angleichungen der rechtlichen Regelungen. Auch der Vorschlag, gemeinsam Integrationskonzepte zu entwickeln, fand wenig Anklang. Festzuhalten also bleibt: Sofern es sich um Restriktionen bei Einwanderung und Asyl handelt, lassen sich relativ einheitliche Regelungen und Maßnahmen erarbeiten, allerdings - zur Wahrung der nationalen Einflußmöglichkeiten - hauptsächlich in Form zwischenstaatlicher Abkommen unter Ausschluß der demokratischen Institutionen der Europäischen Union. Zu erwarten ist, daß künftig auf restriktivem Gebiet auch auf Unionsebene Einigkeit erzielt werden kann. Die Staaten versäumen jedoch die Chance einer gemeinsamen Konzeption von Integrationskonzepten und Antirassismusstrategien. Auch eine Gemeinschaftsfinanzierung entsprechender Maßnahmen könnte sicher hilfreich sein. Integration aber wird nach wie vor höchstens als Problem, nicht aber als Herausforderung gesehen, die unbedingt bewältigt werden müßte, um das friedliche Miteinander von Aufnahme- und Zuwanderungsgesellschaft zu fördern.

Die völkerrechtliche Ebene

Auf völkerrechtlicher Ebene sind Bestimmungen vorhanden, an die die EU-Staaten zwar gebunden sind, deren Einhaltung jedoch nicht streng genug überwacht wird. Dies betrifft sowohl den Flüchtlingsschutz als auch die Integrationsförderung, sowie Maßnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung. Gremien wie der UNHCR werden von der EU bzw. den Mitgliedstaaten kaum oder gar nicht an Planungen und Entscheidungen beteiligt. Hier zeichnet sich auch keine Veränderung der Situation ab.

Insgesamt betrachtet entsteht der Eindruck, daß die Migrations- und Flüchtlingspolitik sowohl in den einzelnen Staaten als auch auf Gemeinschaftsebene zu wenig durchdacht und konzeptioniert ist. Anstelle einer gründlichen Problemanalyse und der Erarbeitung möglicher Lösungskonzepte unter Einbeziehung möglicher langfristiger Auswirkungen werden häufig kurzfristige Maßnahmen eingeleitet, die dauerhaft weder die einheimischen Bevölkerungsgruppen noch die Migranten zufriedenstellen können, und so sind gesellschaftliche Spannungen vorprogrammiert. Es bleibt nach wie vor ein wenig unverständlich, warum auch auf Gemeinschaftsebene keine nennenswerten Fortschritte auf diesem

Gebiet erzielt werden konnten, da doch hier in anderen Regelungsbereichen durchaus langfristige Konzepte entwickelt wurden.

Teil II: Die Europäische Integration

Einleitung

Seit dem 01.11.1993 besteht die Europäische Union, und in den Planungen der Mitgliedstaaten ist auch eine Politische Union vorgesehen. In diesen Bereich gehört auch die Harmonisierung des Ausländer- und Asylrechts mit einheitlichen europäischen Richtlinien in der Migrationspolitik, die die Mitgliedstaaten anstreben. Eine Angleichung der einreise- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen ist unter anderem wegen der Freizügigkeit für die Angehörigen der Vertragsstaaten erforderlich. Im ersten Teil dieser Arbeit wurde festgestellt, daß es bisher auf EU-Ebene wenig Anpassungen in diesen Politikbereichen gegeben hat, zumindest nicht in vertraglicher Form. Andere Vereinbarungen wurden getroffen, eine partielle Harmonisierung rechtlicher Regelungen hat stattgefunden, zumindest im Rahmen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Union.

Wie aber ist es überhaupt zu dieser Entwicklung gekommen, und wie wahrscheinlich ist es, daß die Vertragsstaaten die von ihnen offiziell angestrebten Ziele in der „Harmonisierung“ auch erreichen? Um zu einer Antwort zu kommen, ist es notwendig, kurz die Entwicklung in Europa - von der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bis hin zur Europäischen Union - genauer zu betrachten. Es soll analysiert werden, welche Probleme es bisher in der Umsetzung gab, aus welchen Gründen Schwierigkeiten auftraten, und wie die weitere Entwicklung einzuschätzen ist. Hierbei spielen auch ökonomische Aspekte eine Rolle, denn sie werden Auswirkungen auf die soziale Situation und damit auf den Lebensbereich der einzelnen Bürger haben. Ein solcher Überblick ist auch erforderlich, um zu einer genaueren Einschätzung der weiteren Entwicklung der Situation für Drittstaatenangehörige zu gelangen.

Im einzelnen sollen in den folgenden Kapiteln die bisherige und die zu erwartende ökonomische Entwicklung sowie die europäische Sozialpolitik, unter anderem als mögliches Korrektiv zu Fehlentwicklungen, einer genaueren Betrachtung unterzogen werden.

Entscheidend ist, mit welchen Folgen der Europäischen Integration zu rechnen ist - geplant ist das „Europa der Bürger“, aber inwieweit sind die Bürger an diesen Planungen beteiligt, werden sie die Entwicklungen akzeptieren? Wie groß ist die tatsächliche Integrationsfähigkeit der europäischen Bürger und welche Entwicklungen sind hinsichtlich des sozialen Friedens zu erwarten? Diese Aspekte beeinflussen auch die Aufnahmefähigkeit von Gesellschaften, bzw. den Willen der Bürger zur Aufnahme von Drittstaatenangehörigen, der ganz wesentlich von ihrer eigenen Lebenssituation abhängt.

Desweiteren wird untersucht, welche Chancen im Konzept zur EU enthalten waren, und welche tatsächlich genutzt wurden, um eine Harmonisierung unterschiedlicher Politikbereiche zu realisieren. Eine Bewertung bisheriger Erfolge und Mißerfolge kann dann zu einer Prognose der weiteren Erfolgsmöglichkeiten der Europäischen Integration führen. Letztlich geht es auch darum, zu einer Einschätzung der künftigen Lebenssituation von Migranten zu gelangen, denn auch ihre Fähigkeit zur Integration - und damit ihr Einfluß auf die Aufnahmegesellschaften - ist abhängig davon, in welchem Maße sie überhaupt Gelegenheit zur Teilnahme an den politischen Entwicklungen in den Aufnahmestaaten erhalten.

Der EG-Binnenmarkt: Planung, Zielsetzung und Verwirklichung

Schon in den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zwischen Frankreich, der BRD, Luxemburg, Belgien, Italien und den Niederlanden ist die Idee eines gemeinsamen Marktes enthalten, in dem die Freizügigkeit des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs nach und nach eingeführt werden soll.⁴⁶⁵ Die sechs Gründerstaaten vereinbarten 1957 als erste Stufe der Durchsetzung dieser vier „Grundfreiheiten“ die Schaffung einer Freihandelszone und einer Zollunion mit gemeinsamen Tarifen für den Handel mit Drittstaaten. Innerhalb der darauffolgenden zwölf Jahre sollten dann die innerstaatlichen Rechtsvorschriften auf EG-Ebene vereinheitlicht werden, um als vorläufig letzte Stufe den Binnenmarkt mit einer vollständigen Freizügigkeit zu schaffen.

Die Umsetzung der Pläne konzentrierte sich zunächst auf die wirtschaftlichen Aspekte, und so entstanden bis zum 01.07.1968 eine Zollunion und die Freihandelszone. Danach stagnierte die Entwicklung: Die konjunkturelle Krise zu Anfang der siebziger Jahre, die u.a. zu unausgeglichenen Handels- und Zahlungsbilanzen führte, tat dem Gemeinschaftssinn Abbruch und ließ protektionistische Tendenzen der einzelnen Staaten in den Vordergrund treten.

Als die Entwicklung auch zu Beginn der achtziger Jahre weiter stagnierte und die EG-Mitgliedstaaten ihr Interesse am Binnenmarkt verloren zu haben schienen,⁴⁶⁶ ergriffen die EG-Institutionen die Initiative und setzten den Binnenmarktministerrat ein. EG-Kommissionspräsident Jacques Delors, einer der vehementesten Befürworter der Europäischen Vereinigung, stellte dem Europäischen Parlament am 12.03.1985 ein Binnenmarktprogramm zur wirtschaftlichen Neubelebung Europas vor, mit dem Ziel, neue Akzeptanz für das ruhende Projekt zu schaffen,⁴⁶⁷ und die EG-Kommission veröffentlichte schließlich am 14.06.1985 das grundlegende Dokument aller weiteren Entwicklungen: das „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“. Es enthält neben der Auflistung bestehender hemmender Grenzformalitäten ca. dreihundert Richtlinien und einen detaillierten Zeitplan zum Abbau der Grenzkontrollmaßnahmen bis 1992. Als die wesentlichen Hemmnisse für den freien Verkehr in der EG definiert das Weißbuch materielle (Grenzkontrollen von Gütern und Personen), steuerliche (v.a. die Mehrwert- und Verbrauchersteuern in den einzelnen Staaten) und technische (Freizügigkeitsbeschränkungen, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) Hindernisse.⁴⁶⁸ Der Europäische Rat nahm das Programm des Weißbuchs auf seiner Tagung am 28./29.06.1985 an und beauftragte die

⁴⁶⁵ Vgl. Art.3 EWGV.

⁴⁶⁶ Vgl. H. Ullmann/U. Walwei/H. Werner, Etappen und Probleme der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, in: Buttler u.a. [1989], S. 22 ff., hier S. 25.

⁴⁶⁷ EG-Kommission, Start in den Binnenmarkt, Luxemburg 1991, S. 18.

Kommission, nun Aktivitäten zur Umsetzung der Richtlinien zu entwickeln.⁴⁶⁹ Die Europäische Gemeinschaft hatte neuen Auftrieb erhalten.

Zur Förderung dieser neuen Dynamik traf der Europäische Rat auf seiner Sitzung am 02./03.12.1985 eine Grundsatzvereinbarung über die Reform des EWG-Vertrages (EWGV), die im Februar 1986 in der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) zur Erweiterung des EWGV mündete.⁴⁷⁰ Durch die EEA wurde die Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsentscheidungen statt der zuvor erforderlichen Einstimmigkeitsbeschlüsse im Ministerrat eingeführt, ausgenommen davon Entscheidungen, die die Bereiche Steuern, Freizügigkeit sowie Rechte und Interessen der Arbeitnehmer betreffen. Ferner weitete die EEA die Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Binnenmarktgesetzgebung ein wenig aus. Der durch die EEA geschaffene Art.8 a EWGV definiert das Ziel: „Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital [...] gewährleistet ist,“ und nennt außerdem eine klare Zielvorgabe für die Umsetzung des Binnenmarktprogramms: „Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31. Dezember 1992 [...] den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen.“ Allerdings wurde diese zeitliche Vorgabe durch eine Erklärung der Mitgliedstaaten im Anhang der EEA relativiert, in dem nur noch vom „festen politischen Willen“ zur zeitgemäßen Umsetzung der erforderlichen Richtlinien die Rede ist. Eine rechtliche Bindung an das Zieldatum lehnten die Vertragsstaaten ab.⁴⁷¹ Die EEA ist aber die rechtliche Grundlage des Binnenmarktprojektes und eine völkerrechtsvertragliche Fixierung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Sie weist ferner auf das letztliche Ziel der Schaffung einer Europäischen Union hin.⁴⁷² Die EEA trat am 01.07.1987 in Kraft. Das Europäische Parlament billigte am 18.11.1987 ein Aktionsprogramm zur Umsetzung der Richtlinien, und im Europäischen Rat wurde auf der Tagung vom 11.-13.02.1988 das gesamte Reformpaket einschließlich der Finanzierung der geplanten Maßnahmen verabschiedet.⁴⁷³

Zielsetzungen des Binnenmarktprogramms

Die Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und die Wahrung von Frieden und Sicherheit auf der Ba-

⁴⁶⁸ Siehe KOM (85) 310 endg., Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Mailand, 28./29. Juni 1985.

⁴⁶⁹ Ullmann/Walwei/Werner, a.a.O., S. 26.

⁴⁷⁰ Ibid.

⁴⁷¹ Siehe Einheitliche Europäische Akte: Erklärung zu Art.8 a des EWG-Vertrags, u.a. in Klaus Reis/Manfred Wienand (Hrsg.), Zur Sozialen Dimension des Binnenmarktes, Frankfurt/M. 1990, S. 149.

⁴⁷² Siehe Einleitung der EEA; zuvor hatte es einige kleine Schritte in die Richtung einer Europäischen Union und zur Verbesserung der EPZ gegeben, so bspw. 1981: Londoner Bericht der EG-Außenminister über die EPZ mit Leitlinien zur Verbesserung; 1983: Stuttgarter Erklärung der Staats- bzw. Regierungschefs zu Stärkung und Ausbau der Zusammenarbeit der EG-Länder - Europäische Union; 1984: Verabschiedung des von Altiero Spinelli eingebrachten Vertragsentwurfs zur Gründung der EU im Europäischen Parlament; nachzulesen in: Europäische Kommission, Die Europäische Union, Luxemburg 1994.

⁴⁷³ EG-Kommission, Start in den Binnenmarkt, S. 19.

sis eines engen wirtschaftlichen Zusammenschlusses sind die schon im EWGV von 1957 genannten Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaft.⁴⁷⁴ Allerdings zeigte sich im Laufe der Zeit, daß den ökonomischen Zielen ein deutlicher Vorrang vor den eher ideellen Intentionen eingeräumt wurde. Neuen Auftrieb erhielt die Entwicklung in den achtziger Jahren, als man die Notwendigkeit neuer Wachstumsimpulse für den internen Handel erkannte: Exportmärkte wie die USA, Japan und die Entwicklungsländer boten keine ausreichenden Anreize mehr, hinzu kam eine immer stärkere Technologiekonkurrenz mit Japan.

Das Binnenmarktkonzept selbst sollte in seiner Umsetzung zu einer Steigerung des Wirtschaftswachstums der Mitgliedstaaten, der Stärkung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch ein erhöhtes Marktöffnungspotential gegenüber Drittstaaten und zu positiven Beschäftigungseffekten in den Vertragsstaaten führen. Man erhoffte sich auch eine generelle Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der EG und damit insgesamt eine neue Dynamik der europäischen Integration mit dem Ziel der Schaffung einer Europäischen Union. Die soziale Sicherheit der Gemeinschaftsbürger und das Ziel der Vollbeschäftigung sollten durch geeignete Maßnahmen angestrebt werden, gehörten aber zu den ideellen Randinteressen, die neben dem dominanten ökonomischen Ansatz einfließen, weil sie für eine Akzeptanz der Planungen durch die Bürger unabdingbar waren. Sie sollten offensichtlich die ökonomischen Ziele absichern: „... ist sicherzustellen, daß der Markt flexibel ist, so daß Ressourcen, sowohl menschliche als auch materielle, [...] den wirtschaftlich rentabelsten Bereichen zufließen.“⁴⁷⁵ Um dies zu gewährleisten - und nicht aus dem Gedanken einer „Eurobürgerschaft“ heraus - sollte die größtmögliche Freizügigkeit für den individuellen EG-Angehörigen geschaffen werden, der natürlich keine materiellen Hindernisse entgegenstehen durften, die also einer sozialen Absicherung bedurften.⁴⁷⁶

Der Binnenmarkt sollte am 31.12.1992 vollendet sein, aber die Umsetzung der Planungen stieß auf Probleme. Im Mai 1989 waren 90% der im Weißbuch vorgegeben Maßnahmen von der EG-Kommission ausgearbeitet und 127 der insgesamt 300 geplanten Maßnahmen vom Ministerrat endgültig beschlossen worden. Dann verlangsamte sich die Entwicklung, denn die Verhandlungsthemen beinhalteten nun problematische Aspekte wie bspw. den Abbau der Binnengrenzkontrollen, bei denen nationale Widerstände gegen die Planungen hervortraten. Bis dahin war noch kein entscheidender Rechtserlaß in den unter dem Einstimmigkeitsvorbehalt stehenden Themenkomplexen ergangen. Im Oktober 1989 waren zwar 68 Binnenmarktrichtlinien in Kraft getreten, jedoch erst sechs davon auch in

⁴⁷⁴Siehe Präambel EWGV und Art.2 EWGV in: Europäische Gemeinschaft/Europäische Union: die Vertragstexte von Maastricht, bearb. von Thomas Läufer, Bonn 1992.

⁴⁷⁵Weißbuch der Kommission, S. 5.

⁴⁷⁶Vgl. dazu Klaus Sieveking, Die sozialrechtliche Stellung der EG-Ausländer, in: Zuleeg [1987], S. 101 ff., hier S. 107.

allen EG-Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt worden.⁴⁷⁷ Besonders in Griechenland, Italien, Belgien und Irland verzögerte sich die Umsetzung. Bis zum November 1990 hatten die einzelnen Staaten laut EG-Kommission ca. 70% der „europäischen Gesetze“ in ihre nationale Gesetzgebung integriert. Ende 1991 dann waren 75% der Weißbuchrichtlinien zwar von Ministerrat und Europäischem Parlament verabschiedet, aber immer noch nur 70% dieser verabschiedeten Normen in innerstaatliches Recht übergegangen. Im Februar 1992 waren 232 von insgesamt 282 geplanten Maßnahmen einheitlich beschlossen, aber nur 49 davon galten bereits in allen EG-Mitgliedstaaten.⁴⁷⁸ Aufgrund der schleppenden Umsetzung war die EG-Kommission 1988 von ihrem Grundsatz einer traditionellen institutionellen Rechtsangleichung in allen Staaten abgewichen und hatte nun dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (Ursprungslandprinzip) den Vorrang erteilt, weil sie hoffte, die Harmonisierungen würden so schneller erreicht.

In der Bevölkerung der Mitgliedstaaten zeichneten sich allmählich immer mehr eine negative Bewertung und Widerstände gegen die Europäisierungsbestrebungen über ihre Köpfe hinweg ab, was auch die Haltung der Mitgliedstaaten in den Verhandlungen beeinflusste. Schließlich führte der Ministerrat zur Stärkung der Akzeptanz der Harmonisierungen durch einen höheren Informationsgrad am 08.11.1990 ein neues Verfahren ein: „Nationale Gesetze, die der Umsetzung einer EG-Richtlinie dienen, müssen künftig eine Bezugnahme auf die europäischen Vorgaben enthalten.“⁴⁷⁹

Auch Anfang 1992 bestanden noch Streitigkeiten im Ministerrat über den freien Personenverkehr, die Außengrenzkontrollen, Steuerangleichungen und ähnliche Themen, die die Furcht vor einem Verlust nationaler Souveränität heraufbeschworen. Die konkrete Abschaffung der Binnengrenzen war nur implizit vertraglich festgeschrieben, und so zeichneten sich Tendenzen einiger Staaten ab, sich diesen Planungen zu entziehen: Großbritannien und Irland äußerten grundsätzliche Sicherheitsbedenken, Dänemark befürchtete Schwierigkeiten aufgrund seiner Zugehörigkeit zum Nordischen Rat, in dem ebenfalls Freizügigkeit besteht.⁴⁸⁰ Verabschiedet werden konnten im Februar 1992 lediglich Richtlinien mit ökonomischem Bezug, so über den freien Dienstleistungsverkehr und über EG-weite Ausschreibungen öffentlicher Aufträge.⁴⁸¹

Trotz aller Widrigkeiten wurde der Binnenmarkt am 01.01.1993 für eröffnet erklärt, obwohl längst noch nicht alle Richtlinien zur Rechtsangleichung in nationales Recht umgesetzt waren. Neben Griechenland, Spanien und Luxemburg gehörte auch die Bundesrepublik zu den Ländern, die im Zeitplan am weitesten zurücklagen: Bis Ende März 1993

⁴⁷⁷ Ullmann/Walwei/Werner, a.a.O., S. 28.

⁴⁷⁸ Kommission der EG, Perspektive '92: Monatlicher Brief zum Europa ohne Binnengrenzen, Februar 1992.

⁴⁷⁹ Kommission der EG, Perspektive '92: Monatlicher Brief zum Europa ohne Binnengrenzen, Januar 1991.

⁴⁸⁰ Ullmann/Walwei/Werner, a.a.O., S. 36.

⁴⁸¹ FR, 26.02.1992, S. 6.

hatten Bundesrat und Bundestag 42 der verabschiedeten Binnenmarktrichtlinien noch nicht in geltendes nationales Recht umgesetzt.⁴⁸²

Die Umsetzung der auf europäischer Ebene verabschiedeten Binnenmarktrichtlinien in nationales Recht verlief in den Mitgliedstaaten also eher zögerlich. Im Rahmen der Binnenmarktverhandlungen konnten auf den stets problematischen Gebieten der Aufhebung der Grenzkontrollen und einer Harmonisierung der Einwanderungsrichtlinien keine weitgehenden Einigungen erzielt werden. Der „Binnenmarkt“ als solches trat dann bald als Diskussionsgegenstand in den Hintergrund, denn viel bedeutender auf dem Weg zum „Einheitlichen Europa“ waren die Verhandlungen zur Europäischen Union, deren konkreten Ergebnisse schließlich 1991 in den Vertrag von Maastricht einfließen. Die Europäische Union hat formalen Bestand, aber die im Vertrag festgelegten Ziele zu erreichen, die weitreichender sind als die hauptsächlich ökonomisch ausgerichteten Harmonisierungsmaßnahmen des Binnenmarktkonzeptes, dürfte einige Zeit in Anspruch nehmen und immer wieder auf Schwierigkeiten stoßen.

⁴⁸²Erich Hauser: Hundert Tage Binnenmarkt - und noch kein bißchen populär, in: FR, 14.04.1993, S. 13.

Die Europäische Union

Durch die Schaffung einer Europäischen Union sollte die europäische Integration nicht nur auf ökonomischen Gebieten verstärkt, sondern auch auf andere Bereiche ausgeweitet werden. Bereits 1954 gab es den Vorschlag, eine Europäische Politische Gemeinschaft zu gründen, der aber ebenso scheiterte wie eine ähnliche Initiative Frankreichs 1961/62 („Fouchet-Pläne“) und der Plan einer Supranationalisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik von 1969/70 („Werner-Plan“). Auch die Stellungnahme der Gipfelkonferenz 1972 in Paris, bis 1980 solle eine Europäische Union geschaffen werden, blieb ohne weitreichende Folgen.⁴⁸³

Der „Entwurf des Europäischen Parlaments zur Gründung einer Europäischen Union“ fand bei den Regierungen der Mitgliedstaaten zwar noch keine Zustimmung, löste aber zumindest eine Reformdebatte aus, für die der Europäische Rat 1984 eigens eine Ad-hoc-Kommission mit Vertretern der Staats- und Regierungschefs („Doodge-Komitee“) einsetzte, die sich mit institutionellen Reformen befassen sollte.⁴⁸⁴

Die 1970 initiierte, aber wenig weiterentwickelte Planung einer „Wirtschafts- und Währungsunion“ (WWU) wurde konkreter, als der Europäische Rat im Juli 1988 einen Ausschuß mit der Ausarbeitung eines Konzeptes beauftragte, der im April 1989 den Drei-Stufen-Plan zur Einführung einer WWU vorlegte. Auf dem Gipfeltreffen vom 14.-16.06.1989 legte der Rat den Beginn der ersten Stufe zum 01.07.1990 fest. Ziel der WWU ist die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs, wobei Spanien, Portugal, Griechenland und Irland eine erweiterte Umsetzungsfrist bis Ende 1992 erhielten.⁴⁸⁵ Im Dezember 1990 wurden dann auf einer Regierungskonferenz die Voraussetzungen zum Aufbau der Europäischen Union mit der WWU durch die Ausarbeitung eines Vertrages zur WWU und eines Kontraktes über die Politische Union geschaffen.

Zielsetzung der Planungen war die völlige Harmonisierung der Wirtschafts-, Außen- und Sozialpolitiken der EG-Mitgliedstaaten auf einer einheitlichen rechtlichen Ebene. Der Beschluß über die Gründung der Europäischen Union, die im Prinzip eine konsequente Fortsetzung des Binnenmarktgedankens ist, erfolgte schließlich auf dem Gipfeltreffen in Maastricht vom 10./12.12.1991. Der Gründungsvertrag wurde von allen EG-Mitgliedstaaten am 07. Februar 1992 unterzeichnet und sollte bis zum 01.01.1993 ratifiziert werden.

Aufgrund der Einführung eines Kommunalwahlrechts für EG-Ausländer und wegen der geplanten Übertragung nationaler Kompetenzen an die EG-Institutionen mußten in Frankreich, Belgien, Luxemburg und der BRD Verfassungsänderungen durchgeführt werden.

⁴⁸³ Vgl. Klaus Busch, Umbruch in Europa, Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes, Köln 1991, S. 37.

⁴⁸⁴ Gerhard Hollaschke, Die EG-Integration zwischen Anpassung und Veränderung, in: Strübel [1990], S. 34ff., hier S. 39 f.

Während die Ratifizierungsprozesse in einigen Staaten problemlos abliefen, kam es in anderen zu Schwierigkeiten, die den Prozeß verzögerten: Anfang Juni 1992 hatten u.a. die Parlamente in Frankreich, Dänemark und Großbritannien den Vertragsinhalt und z.T. für eine Ratifizierung notwendige Gesetzesänderungen angenommen.⁴⁸⁶ Dann aber sprachen sich in Dänemark bei einer Volksabstimmung am 02.06.1992 50,7 % der Bevölkerung gegen den Maastricht-Vertrag aus.⁴⁸⁷ Dieses Ergebnis führte dazu, daß Großbritannien den Termin seines geplanten Referendums verschob und Frankreich sich dazu entschloß, ebenfalls ein Referendum durchzuführen. Das „Nein“ der dänischen Bevölkerung zur Europäischen Union hatte der „Euro-Euphorie“ ein jähes Ende bereitet. Die Planungen gerieten ins Wanken, denn der Rücktritt eines Staates vom Maastricht-Vertrag war nicht vorgesehen. Großbritannien nutzte die Situation zu seinen Gunsten und schlug Änderungen einiger ihm ohnehin unliebsamen Regelungen des Vertrages vor, bspw. eine Beschneidung der geplanten Kompetenzen der EG-Kommission, sowie eine allgemeine Stärkung des Subsidiaritätsgrundsatzes, um - so zumindest die offizielle Begründung - Dänemark den Weg für ein erneutes, positives Referendum zu ebnen. Auf eine solche Aufweichung des Unionsvertrages wollte sich jedoch keiner der anderen Vertragsstaaten einlassen. Die Situation Dänemarks blieb erst einmal offen. Das Referendum in Irland am 19.06.1992 ergab eine große Zustimmung zur EU, und auch Griechenland ratifizierte den Vertrag am 31.07.1992. Die französische Bevölkerung stimmte dem EU-Vertrag am 20.09.1992 mit einer nur sehr knappen Mehrheit zu.⁴⁸⁸ Schließlich führte Dänemark am 18.05.1993 nach umfangreichen Werbe- und Informationskampagnen in der Öffentlichkeit - vor dem Referendum am 02.06.92 hatten viele Bürger bemängelt, die verteilten Vertragstexte seien nur schwer verständlich und kaum nachvollziehbar - am 18.05.1993 eine zweite Volksabstimmung durch, die zugunsten des EU-Vertrages ausging. Nachdem auch Großbritannien und - nach einer notwendigen Verfassungsgerichtsentscheidung - die BRD als letzter Mitgliedstaat den Vertrag ratifiziert hatten (in allen bisher nicht genannten EG-Staaten war dies bereits geschehen), konnte der Vertrag von Maastricht schließlich mit elfmonatiger Verspätung am 01.11.1993 in Kraft treten.

Der Vertrag zur Gründung einer Europäischen Union

Der Vertrag sieht im Wesentlichen eine Vertiefung der Europäischen Integration durch folgende Aspekte einer Harmonisierung vor: Wichtigste Grundlage ist die Reformierung des EWGV mit der Fortschreibung zur Wirtschafts- und Währungsunion. Außerdem wur-

⁴⁸⁵ EG-Kommission, Start in den Binnenmarkt, Luxemburg 1991, S. 19.

⁴⁸⁶ Am 12.05.1992 billigte Frankreichs Nationalversammlung die erforderliche Verfassungsreform; am selben Tag nahm Dänemarks Parlament das Ratifizierungsgesetz an. Am 20.05.1992 stimmte das britische Unterhaus dem EU-Vertrag zu.

⁴⁸⁷ FR, 04.05.1992, S. 1.

⁴⁸⁸ Vgl. EG-Kommission, Die Europäische Union, Luxemburg 1994, S. 6.

den die Ansätze zur „Politischen Union“ ausgeweitet, die die Kernbereiche der Inneren und der Äußeren Sicherheit umfassen.

Die wichtigsten Bestimmungen im einzelnen geben folgende Entwicklung vor:

Die WWU wird nach dem Eintritt einer Zwischenstufe am 01.01.1994 spätestens 1999 für alle Mitgliedstaaten gelten. Während dieser Zwischenphase erfolgt eine verstärkte Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken der Staaten untereinander. Ferner wird ein gemeinsames Währungsinstitut - die Europäische Zentralbank in Frankfurt - geschaffen. Die Verwirklichung der Vorgaben für die WWU sind verbindlich, bei Verstößen können einzelne Staaten mit Sanktionen belegt werden. Ab 1997 - oder aber spätestens 1999 - sollte es eine gemeinsame europäische Währung geben. (Von dieser letzten Phase wurden Dänemark und Großbritannien aufgrund ihrer starken Widerstände ausgenommen.) Der Währungsunion dürfen nur solche EU-Staaten beitreten, die die festgeschriebenen Konvergenzkriterien erfüllen.

Der Vertrag sieht außerdem eine Erweiterung der Aufgaben der EU bspw. auf das Gebiet des Umweltschutzes vor. Insbesondere in diesem und im sozialen Bereich wurden die Themen, über die der Ministerrat künftig mit Mehrheits- statt Einstimmigkeitsbeschlüssen entscheiden kann, ausgeweitet. Bezüglich sozialpolitischer Entscheidungen wurde Großbritannien von einer Einhaltungspflicht entbunden.

Das Europäische Parlament erhielt durch den Vertrag größere Mitbestimmungsbefugnisse für die Bereiche Binnenmarkt, Niederlassungsrecht, Kultur, Bildung, Umwelt- und Forschungsrahmenprogramme, transeuropäische Netze sowie beim EU-Haushalt: Die Abgeordneten haben nun bei einer absoluten Mehrheit von 260 Stimmen ein Vetorecht, wenn die EG-Kommission oder der Ministerrat wichtige Parlamentsforderungen nicht bei der Umsetzung ihrer Beschlüsse berücksichtigen, allerdings erst, wenn im zuvor angerufenen Vermittlungsausschuß keine Einigung erzielt werden kann.

Im Bereich der Regionalpolitik wurde die Einrichtung eines zusätzlichen Kohäsionsfonds für strukturschwache Mitgliedstaaten beschlossen, um Griechenland, Portugal, Spanien und Irland Mittel zur Angleichung ihres ökonomischen Standards an die übrigen Staaten zur Verfügung zu stellen.

Zur Stärkung des Einflusses der Bundesländer und Regionen der einzelnen Staaten innerhalb der EU wurde die Einrichtung eines speziellen Gremiums beschlossen. Der „Ausschuß der Regionen“ soll künftig auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips achten. Er setzt sich zusammen aus nicht weisungsgebundenen Repräsentanten der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und ihren Stellvertretern. Die Delegierten werden von den Vertragsstaaten zum gleichen Zeitpunkt für eine Dauer von vier Jahren eingesetzt. Der Ausschuß hat rein beratende Funktionen, er soll bspw. zu Gesetzgebungsvorschlägen der EU-Kommission Stellungnahmen abgeben. Aus den

vorschlägen der EU-Kommission Stellungnahmen abgeben. Aus den Empfehlungen ergibt sich keine Handlungsbindung der EU-Kommission oder anderer Institutionen.⁴⁸⁹

Langfristig ist auch eine gemeinschaftliche Verteidigungspolitik geplant; zunächst hat man sich auf eine „Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik“ (GASP) geeinigt, die sich nach jeweiligem Beschluß der Regierungschefs in „gemeinsamen Aktionen“ auswirkt. Dänemark wurde hier formal von der Einhaltung befreit. Das vorläufige gemeinsame Verteidigungsorgan WEU (das EG-Unterbündnis mit der NATO) kann von den Regierungschefs Weisungen erhalten.

Von Bedeutung für die Bürger in der Europäischen Union ist die „Unionsbürgerschaft“, die für die Angehörigen der Mitgliedstaaten sämtliche Aufenthalts- und Niederlassungsbeschränkungen aufhebt und ihnen in einem jeweils anderen Vertragsstaat ab 1995 (mit Ausnahmen) das aktive und passive Kommunalwahlrecht sowie das Europawahlrecht im jeweiligen Wohnsitzland gewährt. Auch von dieser Regelung wurde Dänemark formal befreit, dort haben Ausländer aber ohnehin ein Kommunalwahlrecht. Frankreich, in dem ca. 1,3 Millionen Bürger aus anderen EU-Staaten leben, hatte angekündigt, daß die notwendige nationale Gesetzesänderung erst zum 01.01.1996 in Kraft treten könnte, da die Verhandlungen der EU-Staaten über die Umsetzung der entsprechenden Vertragsbestimmungen in nationales Recht noch nicht abgeschlossen waren.⁴⁹⁰

Von Interesse für den einzelnen Bürger sind auch erweiterte Verbraucherschutzbestimmungen sowie die Einsetzung eines Ombudsmannes (Bürgerbeauftragten) für Petitionen und Beschwerden.

Im Bereich der Inneren Sicherheit wurde eine enge Zusammenarbeit der Innen- und Justizminister beschlossen. Zentrales Organ soll EUROPOL sein, eine „europäische Zentralstelle für die Kriminalpolizei“⁴⁹¹, bei der u.a. umfangreiche Informationsdateien für alle Mitgliedstaaten abrufbar sein sollen. EUROPOL hat seinen Sitz in Den Haag und befaßt sich überwiegend mit der Drogenkriminalität. Eine Ausweitung der Aufgaben auf die Bekämpfung organisierter Kriminalität und des Terrorismus war von Beginn an geplant, aber lange umstritten, denn die Mitgliedstaaten spalteten sich hier in zwei Gruppen: Die eine, zu der bspw. die BRD gehört, strebte einen solchen Kompetenzausbau für EUROPOL durch den Einsatz supranational tätiger Polizeioffiziere an, während die andere (u.a. Frankreich) diese Institution lediglich als supranationalen Informationsdienst nutzen wollte.⁴⁹²

⁴⁸⁹ Vgl. FR, 19.11.1993.

⁴⁹⁰ FR, 25.10.1994, S. 2.

⁴⁹¹ EG-Kommission, Die Europäische Union, S. 19.

⁴⁹² Vgl. FR, 01.12.1994, S. 1.

Der Zeitpunkt für die erste Revision des gesamten Vertrages wurde auf 1996 festgesetzt. Für neue Beitrittsländer wurden ähnliche Sonderregelungen wie für Dänemark und Großbritannien ausgeschlossen. Sie können der Union beitreten, müssen dabei aber das gesamte Vertragswerk ohne Änderungen akzeptieren.

Auf einer Sondersitzung der Innen- und Justizminister wurde ebenfalls am 01.11.1993 ein gemeinsamer Aktionsplan beschlossen, nach dem die zuständigen Vertreter der einzelnen Staaten Harmonisierungspläne für die nationalen Politiken in den Bereichen Drogenkriminalität, Asylrecht, Visapolitik, Einwanderungspolitik sowie die Behandlung illegaler Einwanderer entwickeln sollen, um die vertraglichen Bestimmungen von Maastricht umsetzen zu können.⁴⁹³

Für den Bereich der Sozialpolitik erhielt die EU-Kommission den Auftrag, bis Mitte November 1993 ein Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vorzulegen. Das Weißbuch sollte Vorschläge darüber enthalten, wie das von den Staaten angestrebte gemeinsame Ziel, die Arbeitslosigkeit in der EU bis zum Jahr 2000 zu halbieren, erreicht werden könnte.⁴⁹⁴

Analyse und Bewertung des Vertrages:

Seit dem 01.11.1993 gibt es die Europäische Union. Der Maastrichter Vertrag wurde von den Staats- und Regierungschefs der Vertragsstaaten als Meilenstein der europäischen Integration gefeiert. Dieser „Europhorie“ entgegenzuhalten sind kritische Bewertungen von verschiedenen Seiten.

Nach wie vor wird der Vorwurf geäußert, die EU sei in ihren Entscheidungsstrukturen zu undemokratisch konzipiert: Hrbek [1993] u.a. bemängeln, daß mit der Ausweitung der Einflußbereiche der EU-Entscheidungsgremien nicht gleichzeitig auch die Einflußmöglichkeiten der Bürger über das Europäische Parlament ähnlich erweitert wurden.⁴⁹⁵

Eine Gruppe deutscher Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler kritisiert ebenfalls eine Zentralisierung von Kompetenzen ohne eine hinreichend gesicherte Kontrolle.⁴⁹⁶ Sie bemängelt, daß sich die erweiterten Mitwirkungsbestimmungen des Europäischen Parlaments aus Art.189 b lediglich auf die Blockade von Vorschlägen des Rates und der Kommission beschränkten und auch nur dann, wenn es dafür im Europäischen Parlament eine absolute Mehrheit gebe. Auch der Vermittlungsausschuß hebe diese Situation nicht

⁴⁹³FR, 01.11.1993.

⁴⁹⁴Vgl. FR, 01.11.1993.

⁴⁹⁵Vgl. Wichard Woyke, Die Politische Union der Europäischen Gemeinschaft, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 362 ff., hier S. 360; Karlheinz Reif, Ein Ende des „permissive consensus“? in: Hrbek [1993], S. 23 ff., hier S. 27; ibid. S. 30: „... wir haben es derzeit mit einem ... Knäuel aus Demokratiedefizit und Informationsdefizit zu tun“; ibid. S. 43: „Verfassungsstaaten zeichnen sich dadurch aus, daß sie politische Macht und gesellschaftliche Interessen an ein übergeordnetes Gemeinwohl binden, und zwar durch konsensschaffende, demokratisch legitimierte Vermittlungsorgane. Genau diese Voraussetzungen fehlen der EG.“

⁴⁹⁶Hrbek [1993], S. 171.

auf, denn dort müßte lediglich eine Einigung zwischen Vertretern des Rates und des Parlaments erzielt werden, so daß das Parlament in seiner Gesamtheit hier keine Einflußmöglichkeiten mehr habe.⁴⁹⁷

In der Tat zeigt sich, daß die EG-Kommission und der Ministerrat weiterhin mächtige Entscheidungsbefugnisse haben, während sich die Arbeit des Parlaments weitgehend auf beratende Funktionen beschränkt. Schon bisher war zu beobachten, daß den Vorschlägen und Planungsskizzen aus dem Parlament letztlich wenig Bedeutung zukam. Insbesondere in der Migrations- und Asylpolitik waren diese Vorschläge von einer größeren Liberalität als andere geprägt; die Richtlinien und Entschlüsse von Rat und Kommission folgen dagegen immer stärker einer restriktiven Linie, so daß der Eindruck nicht von der Hand zu weisen ist, daß das Parlament mehr als moralisch mahnende Institution denn als echtes Mitwirkungsorgan angesehen wird. Auf das Europäische Parlament wird von höherer Ebene stets dann verwiesen, wenn Kritik am Demokratiedefizit der Entscheidungsstrukturen laut wird. Die EU-Kommission selbst erklärt in einer Informationsbroschüre: „In vielen Fällen hat das Europäische Parlament lediglich das Recht, Stellungnahmen abzugeben. Der Rat kann auch gegen eine Mehrheitsmeinung des Parlaments beschließen. ... Man spricht deshalb allgemein von einem ‘Demokratiedefizit der Gemeinschaft’, weil weder das ... Europäische Parlament die EG-Gesetze wie ein normales Parlament beschließen kann noch die einzelstaatlichen Parlamente die Europa-Politik der Regierungen wirksam kontrollieren können.“⁴⁹⁸ Es heißt weiter, daß der Ministerrat auf die Kritik an diesem Defizit mit der EEA reagiert habe, in der die Befugnisse des Parlamentes erweitert wurden. Auch seien durch den Maastricht-Vertrag weitere Kompetenzen hinzugekommen, das Europäische Parlament habe nun in vielen Bereichen „das Recht der Mitentscheidung (Kodezision)“.⁴⁹⁹ In der weiteren Ausführung wird jedoch nirgendwo der Vorwurf der mangelnden Demokratie zurückgenommen oder aufgehoben: Selbst den EU-Institutionen scheint bewußt zu sein, daß die demokratische Legitimation der Entscheidungen auch in der EU noch immer sehr mangelhaft ist. In der Tat wirkt das Europäische Parlament wie ein Gremium, das von Zeit zu Zeit mit erhobenem Zeigefinger mahnt oder gar - im Verfahren der Kodezision - Widerspruch einbringt, dadurch Entscheidungsprozesse vielleicht verlangsamen, aber nicht wesentlich verändern kann.

Die Subsidiaritätsdebatte

In den einzelnen Staaten - oder vielmehr deren Parlamenten - gibt es Befürchtungen, aufgrund der Entscheidungskompetenzen auf EU-Ebene an demokratischem Einfluß zu

⁴⁹⁷Vgl. *ibid.*, S. 178.

⁴⁹⁸EG-Kommission, *Die Europäische Union*, S. 27 f.

⁴⁹⁹*Ibid.*

verlieren. Aus diesem Grund einigte man sich auf den Vorrang der Subsidiarität, wodurch den nationalen Parlamenten genügend Mitbestimmungsrechte gesichert werden sollen. Was genau aber ist das Subsidiaritätsprinzip der Europäischen Union? Titel I, Art.B des Maastricht-Vertrages verweist auf Art.3b EWGV: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele ... auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher ... besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“

Ähnliche Definitionen finden sich auch in Nachschlagewerken; Subsidiarität bedeutet demnach, „... daß die Staatsgewalt von der Ebene ausgeht, die zur Lösung einer Aufgabe am besten geeignet ist.“⁵⁰⁰ Im Rahmen der Subsidiarität sollen also Maßnahmen von oberer Ebene immer nur ergänzend eingreifen, um die föderalistische Struktur nicht zu gefährden. „Es entspricht insbesondere dem Wunsche nach Vielfalt und dem Bedürfnis, in überschaubaren Lebensbereichen zu regeln, was nicht dringend einer zentralistischen Regelung bedarf. Auf diese Weise soll den einzelnen ein Höchstmaß an Mitbestimmung ... und staatsbürgerlicher Verantwortung übertragen werden. Dadurch soll vor allem auch dem Wachstum zentralistischer Bürokratien ... vorgebeugt werden.“⁵⁰¹

Fast alle Definitionen des Subsidiaritätsprinzips ähneln sich und verweisen auf den Vorrang von Entscheidungskompetenzen auf unteren Ebenen, um die Praxisnähe und die Unabhängigkeit von Institutionen zu gewährleisten. Problematisch ist nun, wer anhand welcher Kriterien feststellen kann, wann eine bestmögliche Umsetzung von Maßnahmen auf unterer Ebene nicht mehr gegeben ist. Hierüber herrscht Streitigkeit, und es gibt sehr unterschiedliche Auslegungen des Begriffes:

Der konstitutionelle Ansatz sieht Subsidiarität als Zuweisungsprinzip für Kompetenzen an verschiedene Entscheidungsebenen. Dieser Ansatz wurde auf den EG-Gipfeln seit 1988 übernommen, als es konkrete Verhandlungen über eine gemeinsame Sozialpolitik gab, deren Durchführung anders als auf einzelstaatlicher Ebene schwer möglich ist, die aufgrund der sehr unterschiedlichen Inhalte aber stark angeglichen werden müßte. Nach dem Zuweisungsprinzip müßten detaillierte Definitionen dafür erarbeitet werden, welche politische Ebene welche Aufgaben wahrnehmen darf. Eine solch starre Kompetenzzuweisung scheint allerdings problematisch und wird von mehreren Seiten kritisiert: Zum einen sind die Auswirkungen von Entscheidungsprozessen so vielfältig, daß es wenig sinnvoll erscheint, sie einer einzigen Ebene zu übertragen, zum anderen kommt es bei der Dis-

⁵⁰⁰Vgl. Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Europa von A-Z, Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 1991, S. 370.

⁵⁰¹Reinhard Zippelius in: Wolfgang Mickel (Hrsg.), Handlexikon zur Politikwissenschaft, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1986, S. 494.

kussion über solche Kompetenzzuweisungen immer wieder zu Kompetenzkämpfen zwischen den verschiedenen Ebenen und dadurch unter anderem zu zeitlichen Verzögerungen.

Subsidiarität kann auch als Abgrenzungskriterium genutzt werden, wenn es zu konkurrierenden Befugnissen der nationalen und der EU-Ebene kommt. Hier muß eine Einigung darüber erzielt werden, wem im Zweifelsfall die Entscheidung und Durchführung von Maßnahmen obliegen soll. Diesen Ansatz umsetzen hieße, in vielen Bereichen keine klare Aufteilung der Befugnisse vorwegzunehmen, sondern sich zunächst auf die Durchsetzungsfähigkeit der unteren Ebenen zu verlassen. Problematisch ist dabei wieder die Frage, wer zu welchem Zeitpunkt über eine Verlagerung der Befugnisse nach oben entscheiden soll. Könnte man hier eine klare Definition erzielen, so wäre die Einhaltung dieses Prinzips am ehesten gewährleistet.

Es ist noch eine dritte Form der Auslegung des Subsidiaritätsbegriffs zu finden, die man als „Blockadeprinzip“ beschreiben könnte: Unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip blockieren einzelne Mitgliedstaaten in verschiedenen Politikbereichen einen Übergang der Kompetenzen auf EU-Organen, lehnen gemeinsame Regelungen und Vorschriften ab und versuchen z.T., ganze Politikbereiche wieder in den nationalen Regelungsbereich zurückzuführen.⁵⁰² Besonders hervorstechend ist hier Großbritannien, das generell gemeinschaftlichen Vorschriften gegenüber die größte Skepsis zeigt und stets versucht, einen Konsens auf der Basis von Mindestbestimmungen zu erzielen. Beweise für diese „Anti-Harmonisierungshaltung“ sind bspw. die Befreiung Großbritanniens von der Bindungswirkung sozialpolitischer gemeinschaftlichen Maßnahmen und Richtlinien. Aber nicht nur die Briten scheinen einen zu starken Machtverlust zu befürchten: die Tendenz, möglichst wenig auf Gemeinschaftsebene verbindlich festzuschreiben, zeigt sich auch bei anderen Staaten. „Subsidiarität!“ ist die Zauberformel, mit denen die einzelnen Staaten ihnen unliebsame gemeinschaftliche Regelungen blockieren können.

Nicht alle Autoren bewerten die Haltung der Mitgliedstaaten in gleicher Weise. Wessels [1993] etwa weist darauf hin, daß im Rahmen des Maastrichter Vertrages der Gesamtumfang der in gemeinsamen Organen zu behandelnden Politikbereiche derart ausgeweitet wurde, daß er in der Themenbreite in etwa mit der Form der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in den Mitgliedstaaten zu vergleichen ist, und daß ein Kompetenztransfer an die EU-Institutionen bspw. bezüglich der WWU stattgefunden hat.⁵⁰³ Er bewertet die Auf-

⁵⁰²Klaus-Peter Schmid, „Vorhang auf ... Nach dem Ja der Dänen zu Maastricht...“, DIE ZEIT Nr. 22, 28.05.1993; die gleiche Feststellung treffen auch Jacques Pelkmans/Christian Egenhofer, Defizite in Politikfeldern der EG-Integration, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 313 ff., hier S. 318 f.

⁵⁰³Vgl. Wolfgang Wessels, Auf dem Weg zur Staatswerdung? in: Hrbek [1993], S. 65.

nahme der Subsidiaritätsklausel als ein positives Element, durch das man eine eindeutige Zuordnung der Kompetenzen zu erreichen versuche, und ist der Ansicht, daß eine stärkere Beteiligung nationaler Akteure u.a. durch die Schaffung von Gremien wie dem Regionalausschuß gewährleistet wird. Theoretisch ist die Beteiligung tatsächlich größer als zuvor, doch darf dabei nicht vergessen werden, daß bspw. der Regionalausschuß gegenüber den EU-Entscheidungsinstanzen lediglich beratende Funktionen hat, ebenso wie in letzter Konsequenz auch das Europäische Parlament. Eine solche Beteiligungsform ist jedoch kaum ausreichend, um die nationalen Machtbedürfnisse zu befriedigen, die sich immer stärker gerade in problematischen Politikfeldern abzeichnen, und könnte letztlich die Versuche der „Kompetenzrückführung“ in die Einzelstaaten begünstigen.

Aus Sicht der einzelnen Staaten wäre es so eigentlich angebracht, eine größere demokratische Beteiligung einzuführen, was durch das Subsidiaritätsprinzip teilweise geschehen ist. Eine Einigung ließe sich schnell erzielen, wenn bspw. alle Regelungen, die soziale Bereiche betreffen - in denen also auch die einzelnen Staaten für die Kosten aufkommen müssen - deren Kompetenz unterstellt blieben. Deutlich wird dies am Beispiel Großbritanniens, das sich im Maastricht-Vertrag solche Rechte vorbehalten hat, da man hier eine Angleichung der Leistungen auf zu hohem Niveau befürchtete. Ähnliche Ängste bestehen auch in anderen Staaten. Andererseits kann ein Sozialabbau, der sich für andere Staaten aus einer Harmonisierung ergeben könnte, zu schweren Krisen des gesellschaftlichen Konsens führen. Auch ihnen wäre somit mit einer eindeutigen Zuschreibung von Kompetenzen mehr geholfen als mit der vage formulierten Subsidiaritätsregelung. Die nationalen Parlamente fordern ohnehin mehr Mitbestimmung. Angesichts der Tatsache, daß die richtungsweisenden Beschlüsse auf EU-Ebene vom Rat - also den Regierungschefs - gefällt werden, erklärt sich dieser Wunsch, denn die Mitwirkung der Oppositionsparteien an solchen Beschlüssen wird durch eine geringe Einbeziehung der Parlamente stark reduziert. Die EG-Kommission fordert seit langem eine Ausweitung ihrer Kompetenzen, da sie durch selbständige Arbeit effektiver arbeiten und damit den Integrationsprozeß vorantreiben könnte. Das Subsidiaritätsprinzip stellt zwar einen Ansatz dar, Entscheidungen zu dezentralisieren, ist inhaltlich jedoch so ungenau, daß die Bedürfnisse aller, die stärker beteiligt werden wollen, nicht gedeckt werden können.

Angesichts der Forderungen von allen Ebenen, nationale und andere Souveränitäten stärker einzubeziehen, stellt sich ein wenig die Frage, warum die EU-Mitgliedstaaten trotz ihrer Ängste, nationale Macht zu verlieren, überhaupt neben dem Binnenmarkt auch noch eine Europäische Union mit einer Politischen Union anstreben, wenn sie letztlich die meisten Kompetenzen doch einzelstaatlich beibehalten möchten. Zu dieser Frage gibt es verschiedene Ansichten.

Aus ökonomischer Sicht war ein gemeinsamer Binnenmarktes erforderlich, um der Konkurrenz des Weltmarktes standhalten zu können. Auch sah man die Notwendigkeit, einen starken sicherheitspolitischen europäischen Verband zu schaffen. Der Binnenmarkt war der Beginn der Integration, doch rein ökonomische Angleichungen bringen auch soziale Probleme mit sich, die neben anderen Schwierigkeiten, die man gemeinsam besser zu lösen hofft, ausschlaggebend für die Planung eines vollständig „integrierten“ Europa waren. Im einzelnen bestehen die Ziele der EU offiziell u.a. in der „Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und dessen Weiterentwicklung ...“, und der „Behauptung der europäischen Identität auf internationaler Ebene, insbesondere durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, ...“.⁵⁰⁴ Eine politische Union benötigt die Gemeinschaft also u.a., um Folgen der Wirtschaftsunion angemessen ausgleichen zu können, was vor allem bei möglichen negativen Auswirkungen erforderlich ist, um die Akzeptanz der Bürger für das Projekt zu stärken.

Einige Autoren, wie bspw. Hrbek [1993], sehen einen weiteren strukturellen Grund dafür, daß die Vertragsstaaten Kompetenzen auf eine gemeinschaftliche Ebene übertragen: Zum einen sei die Problemverarbeitungsebene der wachsenden Ansprüche an staatliche Leistungen derart komplex geworden, daß sie allein nationalstaatlich nicht mehr zu bewältigen sei. Aus diesem Grund habe man zunächst zwischenstaatliche Handlungsinstrumente geschaffen. Zum anderen werde es auch immer schwieriger, staatliche Steuerungsinstrumente effektiv einzusetzen. Hinzu komme - aufgrund der intergouvernementalen Kooperation - die Gefahr, daß innerhalb dieses multilateralen Handlungsraumes eine Benachteiligung einzelner Staaten drohe, solange es keine übergeordnete leitende Instanz gebe, die eine Berücksichtigung der Interessen aller beteiligten Staaten gleichermaßen überwache. Eine solche Funktion komme nun der EU-Ebene zu, auf der man spezifische Beteiligungsverfahren entwickelt habe. Somit können die Mitgliedstaaten einerseits Ursachen einer nationalen Ineffektivität bei der Bewältigung teils grenzüberschreitender Probleme wirksam bekämpfen ohne andererseits aufgrund spezifischer nationaler Struktur- oder anderer Schwächen innerhalb dieses Bewältigungskreises der Gefahr der Übervorteilung ausgesetzt zu sein. „Zur Bewältigung eines zunehmenden (doppelten) Ebenen- und Entscheidungsdilemmas ‘verflechten’ oder ‘verschmelzen’ die Regierungen und Verwaltungen interdependenter westeuropäischer Wohlfahrts- und Dienstleistungsstaaten in wachsendem Maße ihre staatlichen Handlungsinstrumente horizontal und vertikal mit denen der EG.“⁵⁰⁵ Diese Entwicklung bezeichnet Wessels [1993] als einen Prozeß zum „fusionierten Föderalstaat“.

⁵⁰⁴EG-Kommission, Die Europäische Union, S. 9.

⁵⁰⁵Wessels in Hrbek [1993], S. 67.

Diese These wird - wenn auch implizit - durch die Zielvorgaben und Absichtserklärungen der beteiligten Staaten gestützt; so erklären sie in der Präambel zum EU-Vertrag den „festen Willen ..., im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes sowie der Stärkung des Zusammenhalts und des Umweltschutzes den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker zu fördern und Politiken zu verfolgen, die gewährleisten, daß Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration mit parallelen Fortschritten auf anderen Gebieten einhergehen.“

Andere begründen die Notwendigkeit einer Politischen Union mit der Kompetenzübertragung an die EU: Daraus ergäben sich für die EU Steuerungs-, Effizienz- und Legitimationsprobleme, was zu einem generellen Demokratieteilproblem führe.⁵⁰⁶ Leider wird nicht weiter ausgeführt, warum diese Probleme durch eine Politische Union zu meistern wären. Eine mögliche Interpretation ist hier, daß in dem Augenblick, wo die Staaten eine einheitliche politische Basis und Führung haben, die Effizienz der Ausführung von Entscheidungen größer ist, da sie im Konsens erfolgt. Dies könnte in der Tat so sein. Daß eine Union, die die gleichen politischen Ziele verfolgt und dies auf einer übergeordneten Ebene im Konsens tut, leichter steuerbar ist, läßt sich ebenfalls nicht von der Hand weisen. Es bleibt aber die Frage, ob die Legitimation größer und damit das Demokratiedefizit wirklich geringer werden kann: Hierfür ist nicht entscheidend, *daß* es eine Politische Union gibt, sondern *wie* sie funktioniert!

Daß es ein Demokratiedefizit gibt, wird von vielen Beobachtern der Entwicklung der Europäischen Union bestätigt. Allerdings werden kaum Bemühungen unternommen, dies zu ändern: Zwar verweisen die Akteure auf der oberen institutionellen Ebene - die Kommission und der Rat - auf die Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes, doch daß diese Ausweitung nur marginal war und keine echte Einflußmöglichkeit bei Entscheidungsprozessen beinhaltet wurde bereits festgestellt. Diese Einschätzung wurde bereits vor einigen Jahren vertreten und hat sich - trotz der als so gravierend beschriebenen Änderungen durch den Vertrag von Maastricht - nicht wesentlich verändert.⁵⁰⁷

Dieses Demokratiedefizit wird nicht nur in der wissenschaftlichen Literatur, sondern auch in den Medien der Mitgliedstaaten immer wieder kritisiert, was auch zu der allgemein zu beobachtenden Unsicherheit der Bevölkerung gegenüber den Vereinigungsplänen ihrer Staatsoberhäupter beigetragen hat: „Seit dem Europäischen Rat von Maastricht im De-

⁵⁰⁶Woyke, a.a.O., S. 364.

⁵⁰⁷Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen: Fritz Franzmeyer, Der Binnenmarkt 1993 und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 342ff., hier S. 360; Gert-Joachim Glaessner, Auf dem Weg zu einem demokratischen Gesamteuropa, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 667 ff., hier S. 677; Thomas Schulze, Institutionelle Demokratiedefizite in der EG, in: Ermer/Schulze/u.a. [1990], S. 30 ff., hier S. 31 ff.; Woyke, a.a.O., S. 374: „So fällt besonders schwer ins Gewicht, daß das demokratische Defizit der EG nur ansatzweise abgebaut wurde und daher die Legitimationsproblematik auch in naher und weiterer Zukunft bestehen bleibt“.

zember 1991 hat die Entwicklung in Europa einen geradezu perversen Lauf genommen: Während die Regierungen ihre Länder enger aneinander binden wollten, mochten die Bürger die Integration immer weniger.⁵⁰⁸

Dabei beinhaltet doch der Vertrag auch das Ziel der „Stärkung des Schutzes und der Interessen der Angehörigen der Mitgliedstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft; ...“⁵⁰⁹ Trotzdem zeigten nicht nur das erste Referendum in Dänemark und das äußerst knappe positive Ergebnis des Referendums in Frankreich sondern auch Umfragen immer wieder, daß die Ängste der Bürger vor dem vereinten Europa größer sind, als ihre Hoffnung auf positive Auswirkungen. Schmid⁵¹⁰ führt dies auf die Kenntnis der Bürger vom Mangel an Demokratie zurück: Durch die Abgabe von Kompetenzen der einzelnen Staaten an eine supranationale Ebene würden die nationalen Parlamente an Einfluß verlieren, und damit seien die Bürger zu sehr aus dem Entscheidungsprozeß ausgeschlossen. So richtig diese Feststellung inhaltlich sein mag - zumal sich ja, wie festgestellt, auch durch den Einfluß des seit 1979 direkt gewählten Europäischen Parlaments keine wesentliche Milderung dieses Defizits ergibt - so unwahrscheinlich ist es jedoch, daß den „Europa-Gegnern“ unter den Bürgern diese komplexen Zusammenhänge wirklich bewußt sind und sie in ihrer Meinung hauptsächlich beeinflussen. Eine größere Rolle spielt m.E. die Tatsache, daß das von Politikern und Wissenschaftlern entwickelte Gebilde der „Europäischen Union“ ebenso wie der Begriff der Unionsbürgerschaft keinen greifbaren Inhalt für die meisten EU-Bürger hat. Verwirrt durch immer größere Kontrollverluste in der persönlichen Lebens- und Erfahrungswelt (Arbeitslosigkeit, Armut, Umweltverschmutzung, u.s.w.), frustriert von den nationalen Politiken (dies zeigt die sinkende Wahlbeteiligung in vielen Staaten), sollen sie nun plötzlich einem noch größeren Gebäude als dem ohnehin schon schwer überschaubaren Nationalstaat positiv gegenüberstehen, von dem sie nicht einmal wissen, welche Folgen seine Errichtung für sie haben wird. Von einem „Euro-Gefühl“ der Bürger konnte nie die Rede sein. Nach den negativen Umfrageergebnissen und Volksabstimmungen begaben sich die EG-Gremien auf Ursachenforschung und kamen zu dem Ergebnis: „Der Vertrag über die Europäische Union (...) hat aus verschiedenen Gründen, vor allem aber wegen seiner Komplexität, zu einer gewissen Verwirrung in der Öffentlichkeit geführt.“⁵¹¹ Man stellte aber bei weiteren Umfragen fest, daß die Mehrheit der Bürger einer Ausweitung der gemeinschaftlichen Handlungsbereiche durchaus positiv gegenübersteht, bspw. für die Bereiche der Verbrechensbekämpfung (91% pro), der Verteidigung (77% pro), der Außenpolitik (66% pro), der Migrations- und Asylpolitik (76% pro).⁵¹²

⁵⁰⁸Reif, a.a.O., S. 24: „Die globale (diffuse) Unterstützung der europäischen Einigung und der EG (explizit positive Antworten) in der über Umfragen ermittelten öffentlichen Meinung ist zwischen März 1991 und November 1992 um durchschnittlich 14% zurückgegangen“.

⁵⁰⁹EU-Vertrag, Art. B.

⁵¹⁰Schmid, a.a.O.

⁵¹¹EG-Kommission, Die Europäische Union, S. 11.

⁵¹²Eurobarometer, Nr. 39, Frühjahr 1993.

Diese Umfrage fand statt, nachdem sich im Oktober 1992 die Staats- und Regierungschefs darauf geeinigt hatten, den Bürgern die Vorteile der Gemeinschaft besser zu verdeutlichen.⁵¹³ Trotzdem stimmte immer noch eine große Zahl gegen die WWU, vor allem gegen die Einführung einer gemeinsamen Währung (in einigen Staaten sprachen sich hier mehr als 50% der Befragten dagegen aus). Gegenwärtig drängt sich der Eindruck auf, die Bürger der Mitgliedstaaten der EU hätten sich allmählich mit der Existenz derselben lediglich abgefunden, da sie ohnehin keinen weiteren Einfluß darauf nehmen konnten, denn trotz Unionsbürgerschaft gibt es ihn nicht, den „Euro-Bürger“. Im Gegenteil: In fast allen Mitgliedstaaten sind wieder erstarkende nationalistische Tendenzen zu beobachten. Die Antipathien allein mit „Verwirrung“ zu begründen, scheint zu oberflächlich; der Mehrheit der EU-Gegner oder zumindest derjenigen, die nicht gerade „euro-euphorisch“ reagieren, ein Verständnis der komplexen Zusammenhänge der strukturellen Demokratiedefizite zu unterstellen, scheint wiederum zu hochgegriffen. Vielleicht ließe sich die Euro-Apathie (oder Euro-Aversion) wirklich ganz einfach so definieren, wie es Erich Hauser tut, der mit Bezugnahme auf die Europäische Union (eine „auf Vernunft gegründete Integration“) feststellt: „Ihr fehlt nur eines - sie erreicht die Herzen der Bürger nicht.“⁵¹⁴

⁵¹³EG-Kommission, Die Europäische Union, S. 30.

⁵¹⁴FR, 31.12.1993, Erich Hauser: Europa im Umbau.

„Das, was man die soziale Dimension nennt, ist keine Erfindung der Gemeinschaft: Sozialer Schutz und soziale Sicherheit gehören zum allgemeinen Besitzstand und sind Bestandteile der europäischen Gesellschaftsordnung.“⁵¹⁵

Die soziale Dimension der Europäischen Vereinigung

Soziale Sicherheit ist eines der wichtigsten Bedürfnisse jedes Menschen, weil sie seine gesamte Lebenssituation bestimmt. Wer seine Grundbedürfnisse absolut gesichert weiß, ist eher bereit, kleine Risiken einzugehen - und als Wagnis stellt sich vielen Bürgern die Europäische Integration dar, da sie nicht genau wissen, was damit auf sie zukommt. Aus Umfragen geht immer wieder hervor, daß die Bürger in der Europäischen Union vor allem negative Auswirkungen der Gemeinschaftspolitik auf die wirtschaftliche Entwicklung befürchten - letztlich eine Verschlechterung ihrer persönlichen Situation. Sozialpolitische Maßnahmen können in finanziellen Krisen ausgleichend wirken, wenn sie langfristig geplant sind, und wenn in der Gesamtkonzeption der Sozialpolitik potentielle Gefahren der Wirtschaftsentwicklung ausreichend berücksichtigt werden, um in jedem Fall eine Grundabsicherung der Lebensverhältnisse zu gewährleisten. Angesichts einer solchen Sicherheitsgewährleistung würde vermutlich die Akzeptanz des Projektes „Europäische Integration“ bei den Bürgern steigen.

Auf Gemeinschaftsebene wäre also eine Sozialpolitik anzustreben, die mit der wirtschaftlichen Integration Schritt hält. Diese darf sich nicht nur auf die Gemeinschaftsangehörigen beschränken, sondern muß selbstverständlich auch in der Gemeinschaft lebende Drittstaatenangehörige berücksichtigen, denn soziale Sicherheit in einer Gesellschaft kann nur erreicht werden, wenn alle Mitglieder dieser Gesellschaft zu einem Mindestmaß abgesichert sind.

Wie aber ist es um die soziale Dimension der Politik auf Gemeinschaftsebene bestellt? Welche Harmonisierungsbestrebungen hat es im Bereich der Sozialpolitik gegeben? Inwieweit wurde eine Angleichung der nationalen Regelungen auf europäischer Ebene angestrebt, und ist die soziale Abfederung des Projektes „Europäische Integration“ ausreichend berücksichtigt worden? Auf diese und andere Fragen wird das nun folgende Kapitel eingehen.

Die Sozialpolitik in der EG

Bereits im EWGV ist die soziale Seite einer europäischen Integration angesprochen. So heißt es in Art.117 EWGV: „Die Mitgliedstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig,

⁵¹⁵ Amt f. amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft 1992 und danach, Luxemburg 1991, S. 13.

auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen.“ Allerdings läßt sich auch erkennen, daß sich die Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt noch auf einen Selbstregulierungsmechanismus verließen, in der Annahme, das erwartete Wirtschaftswachstum aus dem Gemeinsamen Markt werde soziale Verbesserungen automatisch nach sich ziehen. Man ging auch davon aus, daß der Marktmechanismus eine Harmonisierung der national unterschiedlichen Sozialpolitiken und Sozialstandards bewirken würde.⁵¹⁶ So ist im Gründungsvertrag der EG keine eigenständige Sozialpolitik vorgesehen, sondern es wurden lediglich die ökonomische Entwicklung flankierende Maßnahmen geplant, die für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes als notwendig erachtet wurden.⁵¹⁷ Eine Grundlage für sozialpolitische Maßnahmen ist der Art.2 EWGV, der unter anderem eine „beschleunigte Hebung der Lebenshaltung“ fordert.

Konkrete sozialpolitische Bestimmungen wurden erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 in den EG-Vertrag eingebracht. Von Bedeutung sind hier vor allem die Art.118-121 EWGV, die sich mit der Zusammenarbeit der EG-Staaten in sozialen Fragen, der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und dem Dialog zwischen den Sozialpartnern auch auf europaweiter Ebene befassen. Die Dominanz arbeitsbezogener Themen ist offensichtlich und erklärlich: Eine Angleichung der sozialen Systeme war in den Augen der Planer vor allem aufgrund der Freizügigkeitsregelungen für Arbeitnehmer erforderlich, um deren Arbeitsmigration innerhalb der EG praktikabel zu gestalten.

Art.51 EWGV war bereits partiell dem sozialen Bereich zuzuordnen, denn er sicherte den Sozialleistungsexport für Wanderarbeitnehmer im Rahmen der Freizügigkeit insbesondere für Regelungen über den Krankheitsfall, den Mutterschutz und die Arbeitslosigkeit ab.⁵¹⁸

Bereits 1968 gab es dann auf EG-Ebene eine Initiative mit dem Ziel, ein Rahmengesetz für die Sozialversicherungssysteme zu schaffen, durch das die nationalen Regelungen einander angeglichen und die sozialen Risiken für EG-Arbeitnehmer im Gemeinsamen Markt vermindert werden sollten. Diese „Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit“ sollte „durch Angleichungen der Soziallasten zu vergleichbaren Produktionslasten und Wettbewerbsbedingungen in Europa“ beitragen.⁵¹⁹ Zeigte diese Initiative noch einen deutlichen Schwerpunkt ökonomischer Aspekte, so begann 1969 mit dem Schlußkommuniqué der Gipfelkonferenz, in dem festgestellt wurde, der sozialpolitische Bereich sei nunmehr

⁵¹⁶ „... daß sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirkung des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsschriften ergeben wird.“ (Art.117 EWGV).

⁵¹⁷ Bspw. VO/EWG/1408/71 vom 14.06.1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Wanderarbeitnehmer und ihre Familien. So auch Thomas Schulze, Entwicklungslinien der Europäischen Sozialpolitik seit 1952, in: Ermer/Schulze u.a. [1990], S. 5 ff., hier S. 7.

⁵¹⁸ Vgl. Klaus Sieveking, Die sozialrechtliche Stellung der EG-Ausländer, in: Zuleeg [1987], S. 101 ff., hier S. 105.

⁵¹⁹ Zitiert aus: Schulze, a.a.O., S. 10.

als gleichwertig mit der Entwicklung der WWU zu betrachten, eine neue Entwicklung der Integrationsmaßnahmen. Auf dem Gipfeltreffen in Paris 1972/73 wurde diese Haltung angesichts der bevorstehenden EG-Erweiterung und der WWU-Planungen noch einmal bekräftigt.⁵²⁰ 1973 stellte dann die EG-Kommission die ersten Leitlinien für ein „Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien“ auf, die vom Rat 1974 nach inhaltlichen Streichungen verabschiedet und am 09.02.1976 in einer EntschlieÙung festgeschrieben wurden.⁵²¹ Ziel der Initiative war die Schaffung günstigerer Voraussetzungen für die Freizügigkeit durch die Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer. Die EntschlieÙung enthielt Schutzmechanismen für Arbeitnehmer bei Massenentlassungen und Unternehmenszusammenschlüssen sowie den Gleichbehandlungsgrundsatz bei der Entlohnung von Männern und Frauen.⁵²² Auch sollte der 1960 gegründete europäische Sozialfonds⁵²³ für integrative Maßnahmen für Wanderarbeitnehmer wie bspw. Sprachunterricht aufkommen. Als die drei wesentlichen Zielsetzungen für die weitere soziale Entwicklung in der EG galten von nun an die

- „1. Vollbeschäftigung und bessere Beschäftigung in der Gemeinschaft;
2. Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen;
3. wachsende Beteiligung der Sozialpartner an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der Gemeinschaft und der Arbeitnehmer am Leben der Unternehmen und Betriebe.“⁵²⁴

Diese Ambitionen wurden von der EG-Kommission dahingehend relativiert, daß lediglich Mindestnormen entwickelt werden, ansonsten aber die effektiveren nationalen Sozialpolitiken maßgeblich bleiben sollten. Nicht nur aufgrund dieser Priorität des Subsidiaritätsprinzips, sondern auch aufgrund einer mangelhaften Konzeption, in der die Kompetenzen nicht eindeutig zugeordnet waren, wurden in der Anfangsphase der EG-Sozialpolitik nur wenige Verordnungen bspw. zur sozialen Lage der Wanderarbeitnehmer erlassen: In einer Richtlinie des Rates von 1977 werden die EG-Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, den Kindern von Wanderarbeitnehmern eine angemessene Ausbildung zu ermöglichen. (Diese Regelung wurde 1981 nach einer Resolution des Europäischen Parlaments auch auf die Kinder von Drittstaatenangehörigen ausgeweitet).⁵²⁵

Nachdem sich immer deutlicher abzeichnete, daß eine Selbstregulierung der sozialen Verhältnisse proportional zur Wirtschaftsentwicklung nicht stattfand, setzte der Rat durch

⁵²⁰ ^Vgl. Bernd Henningsen, Europäisierung Europas durch eine europäische Sozialpolitik? in Haungs[1989], S. 55 ff., hier S. 66.

⁵²¹ Vgl. Schulze, a.a.O., S. 13.

⁵²² Vgl. Wilfried Schneider, Die soziale Dimension des Binnenmarktes, in: EG-Kommission, Perspektive '92, April 1991.

⁵²³ Art.123 EWGV: Zweck des Sozialfonds ist es, „innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern ...“

⁵²⁴ Zitiert aus: Frank Deppe/Klaus Peter Weiner (Hrsg.), Binnenmarkt '92, Hamburg 1991, S. 25 f.

⁵²⁵ Siehe Dominique Turpin, An E.C.-Policy Towards Foreigners? in Zuleeg [1987], S. 68 ff., hier S. 95.

Aktionsprogramme 1982 (Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) und 1984 (Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit) neue Akzente.⁵²⁶ Der Höhepunkt dieser Entwicklung wurde zunächst mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte, die am 01.07.1987 in Kraft trat, und der damit verbundenen Reform des EWGV erreicht. Seit dieser Reform können den EG-Gremien Aufgaben auch im sozialen Bereich zugewiesen werden.⁵²⁷ Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG - eine Vertretung nationaler und europäischer Interessenverbände, der dem Rat und der Kommission als beratendes Gremium dient - erarbeitete daraufhin eine Stellungnahme über „Die sozialen Aspekte des Binnenmarktes (europäischer Sozialraum)“, die den EG-Institutionen im November 1987 zugeleitet wurde.⁵²⁸ Trotz solcher Ansätze, auch die soziale Dimension ökonomischer Entwicklungen nun in die Planungen einzubeziehen, zeichnete sich noch immer keine Sozialpolitik auf Gemeinschaftsebene ab, sondern lediglich die Tendenz, eine einheitlichere Linie der nationalen Politiken zu erarbeiten, ohne diesen Themenkomplex einer verbindlichen EG-Regelungskompetenz zu unterstellen. Somit stellt die EEA zwar einen Fortschritt, aber noch lange keinen Wendepunkt in der von nationalen Interessen dominierten Sozialpolitik dar. Ähnlich bewertet dies auch Böttcher [1990]: „Die neuen Regelungen der Art.118a und 118b EWGV dürfen zwar als eine 'sinnvolle Komplettierung der bisherigen Sozialpolitik im EWG-Vertrag' verstanden werden, da sie tatsächlich eine stärkere Verschränkung zwischen sozialpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft darstellen, allerdings reichen sie bei weitem nicht aus, um den sozialen Auswirkungen des Binnenmarktes in effektiver Weise entgegenzutreten zu können.“⁵²⁹ Auch Deppe [1991] stellt fest: „Auch die Reform der Verträge durch die EEA hat den Status Quo nicht verändert; eine gemeinschaftliche Politik auf dem Gebiet der Sozialpolitik ist nicht vorgesehen.“⁵³⁰

1988 stellte der Ausschuß des Europäischen Parlaments für soziale Angelegenheiten einen umfangreichen „Entschließungsantrag zur sozialen Dimension des Binnenmarktes“,⁵³¹ der am 17.03.1989 vom Europäischen Parlament angenommen wurde. Er beinhaltet ausführliche Forderungen für die weitere Harmonisierung der Sozialpolitik in der EG. So stellt das Parlament in Teil II - „Harmonisierungsbedarf in der Sozialpolitik“ - fest, die Notwendigkeit der Angleichung der Systeme der sozialen Sicherheit sei gegeben, und zwar „an das höchste Niveau, so daß ein optimaler Entwicklungsstand gewährleistet ... wird; ...“. Neben einer Sozialcharta fordert das Parlament auch die verbindliche Einführung von Mindeststandards, allerdings unter Beachtung des

⁵²⁶Vgl. Carl Otto Lenz (Hrsg.), EG-Handbuch Recht im Binnenmarkt, Herne/Berlin 1991, S. 328.

⁵²⁷Der durch die EEA eingeführte Art.121 EWGV berechtigt den Rat dazu, der EG-Kommission Aufgaben bezüglich der Durchführung gemeinsamer Maßnahmen insbesondere im Bereich der sozialen Sicherheit für Wanderarbeitnehmer zu übertragen.

⁵²⁸Patrick Venturini/Kommission der EG (Hrsg.), Ein europäischer Sozialraum für 1992, Luxemburg 1989.

⁵²⁹Winfried Böttcher (Hrsg.), Soziales Europa 1993 - Noch eine Illusion, Baden-Baden 1990, S. 16.

⁵³⁰Deppe/Weiner [1991], S. 25.

⁵³¹Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente, Dokument A 2-0399/88; vgl. zum Inhalt auch Böttcher [1990], S. 190 ff.

rung von Mindeststandards, allerdings unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. Es stellt weiterhin fest, daß die „sozialen Rahmenbedingungen des Binnenmarktes nicht Entscheidungen des Marktes überlassen werden [können]“. Eine vollständige Harmonisierung sei zwar zum gegebenen Zeitraum noch nicht sinnvoll und durchführbar, aber festzuhalten bleibe - und darauf wird ausdrücklich hingewiesen - , daß der Angleichungsprozeß „fortschrittsorientiert“ sein müsse. Auch weist die Entschließung in Teil VI über die „weniger Begünstigten“ darauf hin, daß es im Bereich der Freizügigkeit „aufgrund ihrer Einkommensunsicherheit“ häufig zu Diskriminierungen dieser Personengruppe komme. Man müsse nun anfangen, dieser Benachteiligung durch eine Ausweitung der sozialen Sicherheit, aber auch durch die Bekämpfung von Armut entgegenzutreten.

Bemerkenswert ist der Hinweis auf eine Anpassung der Systeme auf höchstem Niveau - genau dieser Ansatz beängstigt Mitgliedstaaten wie bspw. Großbritannien, die nicht gewillt sind, ihre Sozialstandards unter Vorgaben der europäischen Harmonisierungspolitik anzuheben.

Die Europäische Kommission hatte 1988 den Begriff der „Sozialen Dimension“ des Binnenmarktes, die in den Aufgabenbereich der Gemeinschaftsberatungen fällt, definiert. Er umfaßt demnach „die Voraussetzungen für eine effektive Freizügigkeit in der Gemeinschaft und die sozialen Aspekte der Vorschriften, die zur Verwirklichung des Binnenmarktes beitragen, sowie die zu erwartenden sozialen Veränderungen, die durch die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes hervorgerufen oder beschleunigt werden.“⁵³² Diese Definition ist nicht besonders konkret, so daß hier ein weiter Auslegungsrahmen besteht. Beim Europäischen Parlament zeichnete sich - betrachtet man einmal die Inhalte der obigen Entschließung - eine weite Auslegung auf alle sozialen Themenbereiche ab. Bei Kommission und Rat hingegen ist eine deutliche Priorität der arbeitsbezogenen Sozialaspekte zu erkennen, was sich schließlich auch in der Charta der sozialen Grundrechte niederschlug. Nachdem sich der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) 1988 mit großer Mehrheit für eine EG-eigene Sozialcharta⁵³³ ausgesprochen hatte, verabschiedete das Parlament am 15.03., 14.09. und 22.11.1988 diesbezügliche Entschließungen. Nach einer weiteren positiven Stellungnahme des WSA vom 22.02.1989 beauftragte der Ministerrat die EG-Kommission mit der Ausarbeitung eines formellen Vorschlags. Der erste Entwurf wurde am 11.06.1989 von den Sozialministern der EG-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks beraten, die seine mangelnde Rechtsverbindlichkeit kritisierten. Großbritannien allerdings lehnte den gesamten Vorschlag als solchen ab: Während die übrigen EG-Staaten durch eine stärkere Rechtsverbindlichkeit die Konkurrenzgleichheit gewährleisten wollten, befürchteten die britischen Vertreter, daß sich aus einer solchen Festschreibung

⁵³²Schneider, a.a.O.

⁵³³Fast alle EG-Mitgliedstaaten hatten zu diesem Zeitpunkt die Europäischen Sozialcharta des Europarates unterzeichnet, lediglich Luxemburg, Belgien und Portugal waren dem Kontrakt 1989 noch nicht beigetreten.

sozialer Standards zu hohe Nebenkosten für die Unternehmen ergeben könnten.⁵³⁴ Die übrigen Minister forderten von der EG-Kommission die sofortige Ausarbeitung eines sozialpolitischen Aktionsprogrammes. Nachdem auch beim Gipfeltreffen in Madrid (14.-16.06.1989) noch keine Einigung über die Charta erzielt werden konnte, da hier nun plötzlich auch Vertreter der anderen Mitgliedstaaten ähnliche Bedenken wie Großbritannien äußerten, legte die Kommission im September 1989 schließlich einen neuen, „entschärften“ Entwurf vor. Zusammen mit dem zwischenzeitlich erstellten Aktionsprogramm zur Umsetzung der Maßnahmen in Gemeinschaftsrecht wurde der Entwurf vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 8./9.12.1989 als *feierliche Erklärung* verabschiedet, wodurch die Charta einen rechtlich eher unverbindlichen Charakter erhielt.⁵³⁵ Trotzdem stimmte Großbritannien nach wie vor als einziges Land dagegen.

Die Charta der sozialen Grundrechte enthält Regelungen und Vorschläge zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und der sozialen Sicherheit, über das Streikrecht und andere Arbeitnehmerrechte (Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie), das Recht auf Berufsausbildung, die Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie eine Bekräftigung des Freizügigkeits- und Gleichbehandlungsgrundsatzes für EG-Angehörige. Die Ausführungen zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung auch aufgrund von Hautfarbe, Herkunft etc. haben eher Deklamationscharakter.

Die entschärfte Fassung, die schließlich die Zustimmung der Staaten fand, unterschied sich vom ursprünglichen Entwurf der Kommission durch eine größere Priorität einzelstaatlicher Entscheidungsfreiheit, vor allem aber durch eine Umgewichtung von Bürgerrechten zu Arbeitnehmerrechten und somit zu einer ohnehin schon ansatzweise vorhandenen Dominanz monetärer Aspekte auch in der Sozialpolitik.⁵³⁶ Am deutlichsten wird diese Umwandlung im „Titel“: Aus der ursprünglichen „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte“ wurde letztlich die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“.⁵³⁷

⁵³⁴Vgl. Böttcher [1990], S. 46.

⁵³⁵Vgl. Deppe/Weiner [1991], S. 27; Pelkmans und Egenhofer sprechen von der Sozialcharta und dem Aktionsprogramm von 1989 als „Absichtserklärungen“, vgl. Jacques Pelkmans/Christian Egenhofer, Defizite in Politikfeldern der EG-Integration, in:

Jakobeit/Yenal [1993], S. 313 ff., hier S. 320.

⁵³⁶Begründet wird die Charta u.a. wie folgt: Der soziale Konsens trägt zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der gesamten Wirtschaft sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei; daher ist er eine wesentliche Voraussetzung für eine kräftige Wirtschaftsentwicklung.

⁵³⁷Vorentwurf der Kommission [KOM (89)268 endg., 25. August 1989], nachzulesen in Böttcher [1990], S. 213 ff.; KOM (89)471 endg., 2. Oktober 1989.

Ursprünglicher Entwurf	Verabschiedete Fassung
Die Verwirklichung des Binnenmarkts soll allen Bürgern der Europäischen Gemeinschaft Verbesserungen im sozialen Bereich <i>insbesondere</i> hinsichtlich der Freizügigkeit, der Lebens- und Arbeitsbedingungen, des <i>sozialen Schutzes</i> sowie der allgemeinen und beruflichen Bildung bringen.	Die Verwirklichung des Binnenmarktes soll allen Arbeitnehmern der Europäischen Gemeinschaft Verbesserungen im sozialen Bereich <i>vornehmlich</i> der Freizügigkeit, der Lebens- und Arbeitsbedingungen, des <i>Gesundheitsschutzes</i> und der <i>Sicherheit in der Arbeitsumwelt</i> , des sozialen Schutzes sowie der allgemeinen und beruflichen Bildung bringen.
Mit ihr [der Charta] soll zum anderen feierlich bekräftigt werden, daß <i>die Durchführung der Einheitlichen Akte die soziale Dimension der Gemeinschaft vollauf berücksichtigen muß</i> und die sozialen Rechte der Bürger der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere der Arbeitnehmer und der Selbständigen daher auf den geeigneten Ebenen weiterzuentwickeln sind.	Mit ihr [der Charta] soll zum anderen feierlich bekräftigt werden, daß <i>die soziale Dimension der Gemeinschaft vollauf berücksichtigt wird</i> und die sozialen Rechte der Erwerbstätigen in der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere der Arbeitnehmer und der Selbständigen daher auf den geeigneten Ebenen weiterzuentwickeln sind.

Im Mai 1991 unterbreitete die EG-Kommission einen Vorschlag über die Festlegung von Mindesteinkommen. Ziel einer solchen Regelung ist es, das Abgleiten sozial bedürftiger Menschen ins gesellschaftliche Abseits zu verhindern. Zu diesem Zweck sollten generell - so die Kommission - die einzelstaatlichen Sozialfürsorgesysteme einander angeglichen werden. Die Kommission schlug vor, allen legal in den Mitgliedstaaten lebenden Menschen bei einer Unterschreitung des staatlich festzulegenden Schwellenwertes für ein Mindesteinkommen staatliche Unterstützung zu garantieren. Dieser Vorschlag wurde allerdings nur in Form einer nicht bindenden Empfehlung an den Ministerrat unterbreitet. Das angestrebte System solcher Mindesteinkünfte wurde in Anlehnung an bereits bestehende Regelungen in der BRD und Dänemark entwickelt, aber auch in Belgien, Frankreich, Großbritannien, Irland, Luxemburg und den Niederlanden gibt es schon ähnliche Systeme. Lediglich in Portugal und Griechenland fehlt bisher die Garantie eines Mindesteinkommens zum Lebensunterhalt durch staatliche Fürsorge.⁵³⁸

Weitere Entwicklung: Die Sozialpolitik in der EU

Im Maastrichter Vertrag findet sich noch einmal die Bekräftigung des Wunsches der Mitgliedstaaten (außer Großbritannien), die Sozialcharta von 1989 umzusetzen.⁵³⁹ Als Ziele des Sozialabkommens werden die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ein angemessener sozialer Schutz, der soziale Dialog, die „Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau“ und die Bekämpfung von Ausgrenzungen genannt.(Art.1).

⁵³⁸Kommission der EG, Perspektive 92, Mai 1991.

⁵³⁹Vgl. EU-Vertrag, Protokolle, Abkommen über die Sozialpolitik.

Der Rat wird dazu ermächtigt, unter Beachtung der nationalen Vorschriften Richtlinien über soziale Mindestvorschriften zu erlassen (Art.2, 2). In den meisten arbeitsrechtlichen Sozialvorschriften ist ein Einstimmigkeitsbeschluß erforderlich.

Neben den im Abkommen aufgezählten Themenbereichen, die vorwiegend die Arbeitswelt betreffen, fördert die Kommission im Hinblick auf die in Art.1 genannten Ziele „die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und erleichtert die Abstimmung ihres Vorgehens in den durch dieses Abkommen erfaßten Bereichen der Sozialpolitik.“ (Art.5).

Auch im Maastricht-Vertrag lassen sich also keine konkreten, rechtsverbindlichen Aspekte für eine gemeinschaftliche Sozialpolitik finden, die immer noch weitgehend den nationalen Interessen und dem Verhandlungswillen der Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Bereits 1989 hatte Ulrich Weinstock für den Sozialbereich folgende „bestürzende Defizite“ festgestellt: „2. Es ist bislang nicht erkennbar, daß zwischen den Mitgliedstaaten ein hinreichendes politisches Einverständnis über Wege und Ziele sowie über eine gemeinsame Strategie existiert. 3. Über Einzelmaßnahmen besteht keine inhaltliche und konsensfähige Konzeption.“⁵⁴⁰ Abgesehen von der Einigung der Mitgliedstaaten auf die gemeinsamen Ziele und den „Wunsch“ der Umsetzung der Sozialcharta läßt sich auch nach Maastricht kein Fortschritt auf diesem Gebiet konstatieren; der ohnehin schon geringe Erfolg des Sozialabkommens wird noch geschmälert durch die Ausnahme Großbritanniens.

Im November 1993 legte die EU-Kommission ein Grünbuch zur künftigen Sozialpolitik der EU vor, das - ähnlich wie der Entwurf der Sozialcharta - vom Rat der Sozialminister wegen seiner zu allgemeinverbindlichen Formulierungen heftig kritisiert wurde.⁵⁴¹ Immerhin konnten sie sich noch im selben Monat auf einem Teilgebiet der Arbeitsbedingungen einigen: In einer Richtlinie wurden die Mindestregelungen über die Arbeitszeit verabschiedet.⁵⁴²

Weitere Sozialpolitische Instrumente der EG/EU:

Nachdem auf dem EG-Gipfel von 1972 eine sozialpolitische Akzentuierung vereinbart worden war (s.o.), wurden im Rahmen des daraus entwickelten Aktionsprogramms nicht nur Maßnahmen zugunsten der Wanderarbeitnehmer, sondern auch ein erstes Armutsbekämpfungsprogramm erarbeitet. Grund dafür war die Feststellung, daß sich 11,4% aller Haushalte in der EG unterhalb der allgemein anerkannten Armutsgrenzen befanden,

⁵⁴⁰Ulrich Weinstock, Europäische Sozialunion - historische Erfahrungen und Perspektiven, in: Däubler [1989], S. 15 ff., hier S.

25 f.

⁵⁴¹Vgl. u.a. FR, 24.11.1993.

⁵⁴²U.a.: Innerhalb von drei Jahren (spätestens) mußte der gesetzliche Mindesturlaub für „tariffreie“ Arbeitnehmer von bisher drei auf vier Wochen erhöht werden (z.B. in der BRD); FR, 24.11.1993.

in Irland waren es sogar 23,1%, in Italien ebenfalls über 20%, in Frankreich und Dänemark zwischen 13-14% und in der BRD 6,6%.⁵⁴³

Die EG-Kommission startete in diesem Zusammenhang 1975 eine Reihe von Modellvorhaben und Studien zur Bekämpfung der Armut in Europa, die nach zwei Jahren noch einmal bis 1980 verlängert wurden. Die konkreten Auswirkungen dieses Armutsbekämpfungsprogramms waren allerdings relativ gering, positiv zu bemerken ist, daß die EG-Mitgliedstaaten und -organe sich allmählich mit der Realität der Armut in einer der reichsten Regionen dieser Welt auseinanderzusetzen begannen. Allerdings scheiterte ein von der Kommission geplantes Anschlußprogramm zunächst am Widerstand einiger Mitgliedstaaten, z.B. Großbritanniens und der BRD, denen die Kosten zu hoch erschienen. Als der Problemdruck dann aufgrund der wachsenden massiven Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit zu hoch wurde, stimmte schließlich 1984 der Ministerrat einstimmig einem zweiten Aktionsprogramm zu und stellte im Juni 1989, nachdem eine Schätzung des Europäischen Parlaments 1988 von einem Armutsanteil von 12,5% der EG-Gesamtbevölkerung ausgegangen war⁵⁴⁴, noch einmal Mittel für ein „Mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am stärksten benachteiligten Gruppen“,⁵⁴⁵ ein fünfjähriges Nachfolgeprogramm, bereit. Ab 1989 wurden ca. 55 Mio ECU (rd. 106 Mio DM) für 44 Armutsbekämpfungsprojekte zur Hälfte aus dem EG-Etat, zur anderen Hälfte von Kommunen, Ländern und Wohlfahrtsverbänden zur Verfügung gestellt. Die Zahl der „Armen“ in der EU war bis Mitte der neunziger Jahre auf mehr als 50 Millionen Personen angestiegen, was darauf hinweist, daß die Mittel nicht ausreichend sind oder nicht effektiv eingesetzt werden. Das Programm endete 1994. Ein weiteres Nachfolgeprogramm sollte eingesetzt werden, stieß aber auf Widerstände. Zu den Gegnern eines neuen EU-Armutsbekämpfungsprogramms gehörte u.a. die Bundesrepublik, die sich unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip gegen die Einsetzung sperrte. Begründung: Laut Maastricht-Vertrag gebe es keine allgemeinen Handlungskompetenzen für eine EU-Sozialpolitik in diesem Bereich.⁵⁴⁶

Analyse

Anhand des Rückblicks auf die Entwicklung sozialpolitischer Maßnahmen auf EG-Ebene läßt sich erkennen, daß solchen Aktivitäten nach und nach mehr Bedeutung beigemessen wurde. Zum einen lag dies an dem wachsenden sozialen und ökonomischen Problemdruck, dem die Mitgliedstaaten ausgesetzt waren, zum anderen war es notwendig, die

⁵⁴³ Als „arm“ gilt, wer weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens in seinem jeweiligen Land zur Verfügung hat. Zu den

Zahlen: EG-Kommission (Hrsg.), Final Report on the First Programme of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty. COM(81) 769 final., Brüssel 1981.

⁵⁴⁴ Henningsen, a.a.O., S. 58.

⁵⁴⁵ [KOM (88) 826 endg., 1988].

⁵⁴⁶ Vgl. FR, 16.06.1994, S. 3; epd-Meldung vom 24.02.1994.

Inanspruchnahme der Freizügigkeit für Arbeitskräfte durch soziale Sicherungsmaßnahmen zu fördern. Auch war die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung für den Binnenmarkt und das Projekt „Europäische Union“ nicht so stark ausgeprägt, als daß man nicht mit gezielten Maßnahmen Ängsten bspw. vor einem Sozialdumping hätte entgegenzutreten müssen.⁵⁴⁷

Offiziell existiert inzwischen nicht nur der Binnenmarkt, sondern die Bürger leben in der „Europäischen Union“. Für diese Union wurde u.a. mit einer Ausweitung der Europäischen Integration auch auf den Sozialbereich geworben - man hätte also erwarten können, daß hier entscheidende sozialpolitische Fortschritte eingeleitet werden.

Die Mitgliedstaaten haben - mit Ausnahme Großbritanniens - einer Umsetzung der Europäischen Sozialcharta *für Arbeitnehmer* zugestimmt und sich in einem Zusatzprotokoll für Verbesserungen von Arbeitsumwelt und -bedingungen, für die Schaffung von Arbeitsplätzen und für weitere Maßnahmen ausgesprochen. Aber lediglich im Bereich der tatsächlichen EU-Sozialpolitik, die sich in erster Linie mit Arbeits- und Freizügigkeitsbedingungen befaßt, wurden hier geringfügige Fortschritte erzielt, und diese zunächst auch nur in Form von Willensbekundungen. Die „soziale Dimension“ des einheitlichen Marktes erfordert jedoch mehr, wenn man in ihr nicht nur - wie die Kommission - die Freizügigkeitsregelungen beinhaltet wissen will. Konkrete Lebenslagen der Bürger wie Wohnen, soziale Sicherheit, Gesundheit, Förderung von Kindern und Jugendlichen sind praktisch auf Ebene der EU-Sozialpolitik ausgegrenzt worden.⁵⁴⁸ Zudem ist festzustellen, daß der gesamte Sozialbereich weitestgehend noch immer eher der nationalen und zwischenstaatlichen Regulierung unterliegt. Die einst weitgehenden Forderungen des Europäischen Parlaments, auch in anderen als arbeitspolitischen Sozialbereichen Kompetenzen auf EG-Ebene einzuführen, sind gescheitert. Die Weigerung bspw. der BRD, ein neues gemeinschaftliches Armutsbekämpfungsprogramm einzuleiten, unterstreicht diese Tendenz. Während also die wirtschaftliche Integration fortschreitet und auch eine Harmonisierung der sicherheits- und innenpolitischen Regelungen Fortschritte macht, wird der Bereich, der ein „Europa der Bürger“ durch erweiterte soziale Maßnahmen - unter anderem, um mögliche negative Folgen der wirtschaftlichen Integration aufzufangen - für die Bürger erfahrbar machen könnte, vernachlässigt.⁵⁴⁹ Die Ursachen dafür sind in der unterschiedlichen Bewertung der Notwendigkeit einer Angleichung der Sozialpolitiken im weitesten

⁵⁴⁷Vgl. dazu u.a. Erich Hauser, „Europa lebt noch aus dem Bauch“, in: FR, 24.07.1992.

⁵⁴⁸So auch Henningsen, a.a.O., S. 56: „‘Sozial’ ist immer beschäftigungspolitisch verstanden worden, wie es der EG-Tradition entsprach. Die klassischen Felder der Sozialpolitik - Renten- und Arbeitslosenversicherung, Wohnungs- und Familienpolitik, ... Kinder und Jugendliche ... - sind im EG-Zusammenhang praktisch nicht existent.“

⁵⁴⁹Auch Henningsen, a.a.O., S. 78 f., sieht hier die entscheidende Rolle der Sozialpolitik: „Von der Sozialpolitik wird es abhängen, ob der einzelne sich in einer *europäischen Gemeinschaft* oder einem *europäischen Markt* lebend erfahren kann.“

Sinne zu suchen, die im folgenden exemplarisch anhand verschiedener „Interessengruppen“ dargestellt werden soll.

Die Arbeitgeberseite - auf europäischer Ebene vertreten durch die Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaften (UNICE) - sprach sich immer wieder gegen eine europäisierte Sozialpolitik aus: Soziale Verbesserungen seien eine konsequente Folge des Wirtschaftswachstums eines integrierten Marktes, aufgrund dieser Selbstheilungskräfte des Marktes sei eine gemeinsame Sozialpolitik nahezu überflüssig. In dieser Haltung lassen sich die anfänglichen Erwartungen der Mitgliedstaaten, die bspw. in Art.117 EWGV Eingang fanden, deutlich wiedererkennen.

Der Europäische Gewerkschaftsbund hingegen plädierte für eine europaweite Harmonisierung der Sozialvorschriften und deren Absicherung durch rechtsverbindliche Vorschriften, da er gerade durch den Gemeinsamen Markt eine Art „Sozialdumping“ befürchtet.

Die EG-Kommission hat sich auf einen Kompromiß zurückgezogen: Im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips soll nur dann auf europäischer Ebene in die sozialen Bereiche eingegriffen werden, wenn sich keine besseren einzelstaatlichen Lösungen für soziale Probleme finden lassen. Das bedeutet, die Bürger sollen einheitliche übergeordnete Regelungen in nahezu allen Politikbereichen akzeptieren, ohne daß es adäquate übergeordnete Regelungen für mögliche Folgeerscheinungen gibt. Der Nutzen einer Integration soll gleichmäßig auf alle Mitgliedstaaten verteilt werden, bei den Lasten läßt man den Lösungsmöglichkeiten der einzelnen Staaten und ihrer Sozialsysteme zunächst einmal den Vorrang. Nur wenn die Situation dort nicht geregelt werden kann, besteht die Möglichkeit, solidarische Lösungsversuche zu starten.

Einige Autoren unterstützen diesen Ansatz implizit. Kuhn [1991] bspw. weist darauf hin, daß eine individuelle Befriedigung sozialer Bedürfnisse aufgrund der Heterogenität solcher Ansprüche effektiver auf dezentraler Ebene erfolgen könne.⁵⁵⁰ Sie bestätigt zwar, daß bspw. Arbeitsmarkt- und Sozialstatistiken in einheitlicher europäischer Form übersichtlicher, also auch hilfreicher wären, vertritt aber die Ansicht, zur besseren Effizienz könne man statt einer gemeinschaftlichen Regelung der Sozialbereiche auch einfach die nationalen Regelungen miteinander koordinieren.

Autoren wie Böttcher [1990] hingegen machen darauf aufmerksam, daß durch ein mögliches Wirtschaftswachstum nicht automatisch ein besserer Sozialstandard erwartet werden kann, sondern daß im Rahmen einer solchen Entwicklung häufig auch neue soziale Probleme entstehen können. Böttcher kommt zu dem Schluß, angesichts dieses Risikos

⁵⁵⁰Britta Kuhn, Sozialunion Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/91, 11. Januar 1991.

sei eine gemeinschaftlichen Sozialpolitik erforderlich.⁵⁵¹ Diese Sichtweise widerspricht der Haltung der Arbeitgeber und Gleichgesinnter, die sich auf die Selbstheilungskräfte des Marktes berufen und enthält den Ansatz, der EG-Ebene eine größere Verantwortlichkeit für Folgen der Integrationspolitiken in anderen Bereichen zuzuweisen.

Gegen eine supranationale Regelungskompetenz wendet sich u.a. Zellentin [1993], zumindest sieht sie darin die Gefahr, daß die beteiligten Staaten versuchen könnten, lediglich ihren nationalen Loyalitäts- und Einflußverlust durch eine übergeordnete Organisation auszugleichen. Sie bezieht sich nicht konkret auf den sozialpolitischen Bereich, doch der Ansatz eines supranationalen Verfassungssystems, der ja im ursprünglichen Unionskonzept durchaus einmal anklang, enthält - geht man von einem „normalen“ Staatsgebilde aus - alle Politikfelder, deshalb läßt sich hier auch die Sozialpolitik einbeziehen. Zellentin warnt vor einer zu großen Kompetenzanhäufung auf supranationaler Ebene, die zu einer weiteren Bürgerferne führen könnte und sieht in den Versuchen der Staaten, schwierige Themen übergeordnet zu regeln, einen Täuschungsversuch gegenüber den Bürgern: Zwecks Erzeugung eines Zugehörigkeitsgefühls würden die Mitgliedstaaten einen „symbolischen“ Verfassungsprozeß betreiben, um so den Anschein von Neuregelungen bezüglich bestehender Ungerechtigkeiten zu erwecken und dadurch die populäre Zustimmung zum Integrationskonzept zu erlangen - die Inhalte selbst seien aber nicht auf wirkliche Verbesserungen angelegt, sondern die „Verfassungs-Verheißung“ diene der Verschleierung von Legitimitätsdefiziten in der Gemeinschaft.⁵⁵² Betrachtet man einmal die tatsächlichen sozialpolitischen Regelungen, so ist diesen Beobachtungen zumindest teilweise zuzustimmen: Solange eine Politik nicht mit Inhalten gefüllt ist, sollte sie auch nicht übernational geregelt werden - bzw. kann eine solche Regelung nicht effektiv für die Bürger sein. Solange also hinter der *Ankündigung* einer europäischen Sozialpolitik lediglich eine mehr oder weniger inhaltslose Kompetenzverschiebung steht, können Bedürfnisse der Bürger tatsächlich besser auf nationaler Ebene geregelt werden. Allerdings widerspreche ich der Ansicht, eine Angleichung nationaler Politiken sei langfristig ausreichend, denn es sei angesichts bestehender Asymmetrien ohnehin problematisch, ein „europäisches Gemeinwohl“ zu definieren. Wie oben bereits angesprochen ziehen gemeinschaftlich integrierte Politikfelder Auswirkungen auf andere Bereiche nach sich - wenn die einzelnen Staaten ökonomische und innenpolitische Bereiche der supranationalen Kompetenz unterstellen (Justiz und Inneres bspw.), was sie eindeutig tun, dann muß es auch auf

⁵⁵¹Vgl. Böttcher [1990], S. 41 f.

⁵⁵²Gerda Zellentin, Staatswerdung Europas? in: Hrbek [1993], S. 41 ff., hier S. 43: „Verfassungsstaaten zeichnen sich dadurch aus, daß sie politische Macht und gesellschaftliche Interessen an ein übergeordnetes Gemeinwohl binden, und zwar durch konsensschaffende, demokratisch legitimierte Vermittlungsorgane. Genau diese Voraussetzungen fehlen der EG.“

übergeordneter Ebene eine Verantwortlichkeit für die dort getroffenen Entscheidungen geben. Zellentin bietet allerdings eine logische Erklärung dafür, warum die Staaten sich überhaupt mit politischer Integration befassen und doch stets nur halbherzige gemeinsame Ergebnisse finden: Die Planungen der europäischen Vereinigung in Form der weitreichenden Europäischen Union beruhten auf der Annahme, daß man diese Integration - wenn sie auf ökonomischer Ebene durchgeführt werde - auch auf politischer Ebene brauche, aber: „Wirtschaftliche Verflechtung verlangt nicht nach einer dem Gemeinwohl verpflichteten politischen Regulierung, und zwischen Ökonomie und Politik bestehen keine Verursachungsketten, an denen politische Legitimität erzwungen werden könnte. ‘Die Ökonomie ist der Politik weder theoretisch noch historisch vorausgesetzt’.“⁵⁵³

Der Versuch der EU-Staaten, die Verflechtung ihrer ökonomischen Bereiche durch eine ebensolche (zumindest angekündigte) Verflechtung auch anderer Politikfelder gegenüber ihren Bürgern zu legitimieren war also, wie es scheint, von Beginn an zum Scheitern verurteilt.

Das Europäische Parlament versuchte in seiner Entschließung zur „Sozialen Dimension des Binnenmarktes“ einen goldenen Mittelweg zu finden: Es sprach sich für einen gemeinsamen Grundstock sozialer Regelungen als Mußvorschriften aus, die auf der Grundlage geltenden Völkerrechts entwickelt werden sollten.⁵⁵⁴

Soweit zu den unterschiedlichen Ansichten zur Notwendigkeit einer europäischen Sozialpolitik.

Bewertung der Sozialpolitik der EG / EU:

Man kann Sozialpolitik als kategorielles System zum Schutz der *arbeitenden* Menschen auslegen oder aber als universelles System auf der Basis der Bürgerrechte nach Beveridge, das soziale Sicherheit für alle Bürger gleichermaßen in seine Grundzüge einbezieht.⁵⁵⁵ Man kann aber auch „ganz einfach“ mit Rudolf Miller [1967] feststellen: „Wenn eine soziale Maßnahme nötig ist, dann der Gleichheit, der Gerechtigkeit oder anderer ethischer Gründe wegen, nicht kostenhalber.“⁵⁵⁶

Folgt man diesem „philanthropischen“ Prinzip, so muß man die soziale Komponente der europäischen Harmonisierung als unzureichend bezeichnen, denn, wie bereits mehrfach festgestellt, richtet sich die EU-Sozialpolitik fast ausschließlich nach beschäftigungspolitischen Aspekten. Die ökonomische Ausrichtung der Innovationsgedanken in der EG wird auch im sozialen Bereich sichtbar, so bspw. in der Definition der „sozialen Dimension“ des

⁵⁵³Ibid., S. 44, Anm. 17.

⁵⁵⁴Böttcher [1990], S. 45; vgl. S. 403 ff.: Europäisches Parlament: Zur sozialen Dimension des Binnenmarktes.

⁵⁵⁵Vgl. Henningsen, a.a.O., S. 64; Wolfgang Jung, Grundbegriffe aus Politik/Gesellschaft/Wirtschaft, Frankfurt a.M. 1986, S. 230 f.

⁵⁵⁶Rudolf Miller, Die Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten der EWG. In: Bülck [1967], S. 182 ff., hier S. 184.

Binnenmarktes durch die EG-Kommission, die sich ausdrücklich auf freizügigkeitsfördernde Maßnahmen sowie mögliche beschäftigungspolitische Auswirkungen des Binnenmarktes bezieht. Konkrete Verbesserungsmaßnahmen neben den unzureichend finanzierten Armutsbeseitigungsprogrammen, die auch noch von nationalen Regierungen blockiert werden, sind nicht erkennbar.

Das Europäische Parlament trat lange positiv aus diesem Vakuum hervor. Es forderte in seinem Entschließungsantrag zur sozialen Dimension des Binnenmarktes (1989) unter dem Kapitel „Die weniger Begünstigten“ die Einhaltung der Menschenrechte, zu denen auch gehöre, daß „jeder Mensch Anrecht auf menschenwürdige und annehmbare Lebensbedingungen und eine angemessene Wohnung hat“, und daß „jedem Menschen die Hilfe und finanzielle Unterstützung gewährleistet werden muß, die er benötigt, um menschenwürdig leben zu können“. Diese Rechte - so der Vorschlag des Europäischen Parlamentes - sollten als soziale Grundrechte im EWGV verankert, und an Planungen sollten künftig benachteiligte Interessengruppen stärker beteiligt werden, bspw. im WSA: „... die Gemeinschaft könnte in diesen Bereichen ... ihre menschliche Dimension entwickeln; ...“. Doch seit 1994 sind auch andere Stimmen aus den Reihen des Parlamentes zu hören, die die EG-Kommission in ihrer Forderung nach weitestgehender Subsidiarität unterstützen. Man hat sich auf die Forderung nach einheitlichen sozialen Mindeststandards zurückgezogen, und diese wiederum beziehen sich weitgehend auf die beschäftigungspolitischen Bereiche.⁵⁵⁷ Erstaunlicherweise forderte EU-Kommissar Padraig Flynn zur gleichen Zeit zentrale Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut in der EU, verwies aber zugleich wieder auf die Dominanz monetärer Aspekte: Nachdem europäische Sozialexperten auf einer Tagung zu dem Ergebnis gekommen waren, daß soziale Probleme des Binnenmarktes nur durch Wirtschaftswachstum und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit bekämpft werden könnten, betonte Flynn, für eine solche Entwicklung seien die „Lohnstückkosten entscheidend“.⁵⁵⁸

Als EU-Sozialkommissar Flynn im Juli 1994 dann das neue Weißbuch zur Sozialpolitik vorstellte, wurde deutlich, daß die EU unter „Sozialpolitik“ noch immer in erster Linie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen versteht: Als neuer Schwerpunkt gilt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (zur Erinnerung: Die EU-Zielsetzung lautet, daß bis zum Jahr 2000 die Zahl der Arbeitslosen halbiert werden soll). Als Mittel dazu sieht man die Schaffung eines „echten europäischen Arbeitsmarktes“ mit einer grenzüberschreitenden Vermittlung von Arbeitskräften. Ferner soll Aus- und Fortbildungsmaßnahmen mehr Bedeutung beigemessen werden. Das Weißbuch enthält zwar auch Vorschläge bezüglich behinderter,

⁵⁵⁷ Bspw. der deutsche Europaparlamentarier Ingo Friedrich: „In der EU gelte es, Vielfalt und Einheit, Marktwirtschaft und Soziale Sicherheit miteinander zu verbinden. Eine Angleichung der unterschiedlichen Konzepte sei derzeit nur über Mindeststandards, nicht aber durch Harmonisierung möglich.“ FR, 28.07.1994, S. 5.

⁵⁵⁸ epd-Meldung vom 24.02.1994.

älterer und „sozial ausgegrenzter“ Menschen, aber sie sollen in das *Berufsleben* integriert werden, so lautet die Zielsetzung, und zwar durch Maßnahmen auf *einzelstaatlicher* Ebene.⁵⁵⁹ Kein Wort also über die anderweitigen sozialen Bedürfnisse der Menschen neben der Arbeit, und vor allem: kein Problembewußtsein für solche, die weder Arbeit haben, noch arbeiten können (Kinder, Jugendliche, Kranke etc.).

Auf dem Gipfeltreffen der EU im Juni 1996 legten die Staats- und Regierungschefs wiederum ein Bekenntnis zum Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ab - das vierte in Folge -, stellten jedoch wiederum keine finanziellen Mittel für diesen Zweck bereit.⁵⁶⁰

Da die Europäische Union ein Europa der Bürger werden sollte (und nach Ansicht der Entscheidungsgremien immer noch werden bzw. sein soll), wurde ausdrücklich eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Eine Staatsbürgerschaft bedeutet die Teilhabe an wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und eine gewisse soziale staatliche Fürsorge. Für das „Ver-einte Europa“ zeichnet sich jedoch ab, daß die bereits 1990 getroffene Feststellung Böttchers auch weiterhin grundlegender Bewertungsmaßstab bleiben kann, einschließlich der angesprochenen Konsequenzen: „Europa der Bürger bedeutet in seinem [gemeint ist der Binnenmarkt, Anm. d. Verf.] Kontext nur Abbau der Grenzformalitäten und Freizügigkeit für Arbeitnehmer und Selbständige. Dies reicht aber für die Schaffung eines europäischen Bewußtseins nicht aus, das nicht allein durch wirtschaftliche Integration erreicht werden kann, ...“.⁵⁶¹ Der Mensch im Binnenmarktprojekt und im EU-Projekt stellt sich - wie Böttcher konstatiert - als „homo oeconomicus“ dar.

Was aber ist mit jenen, die nicht einmal von den Errungenschaften bspw. einer Unionsbürgerschaft profitieren können, den Drittausländern, die zum Teil seit Jahrzehnten in den Mitgliedstaaten leben, wohnen, arbeiten? Was wird mit Menschen, die nicht zum „auserlesenen“ Zirkel der EU-Bürger gehören, obwohl sie in der Union leben?

Die sozialrechtliche Stellung der Drittstaatenangehörigen in der EU

Mit der VO 1408/71 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit wurde ein Ansatz geschaffen, auch Flüchtlinge und andere Drittlandmigranten von sozialrechtlichen Neuregelungen profitieren zu lassen. Sie gilt für Flüchtlinge und Staatenlose sowie deren Familienangehörige, die in einem der EG-Mitgliedstaaten leben gleichermaßen wie für die EG-Wanderarbeitnehmer.⁵⁶²

⁵⁵⁹Vgl. FR, 28.07.1994, S. 5.

⁵⁶⁰Vgl. HAZ, 24.06.96, S. 1 u. 7.

⁵⁶¹Böttcher [1990], S. 37.

⁵⁶²Vgl. Reis/Weinand [1990], S. 221 ff.

Auch das sozialpolitische Aktionsprogramm des Rates zugunsten der Wanderarbeitnehmer von 1974 sollte für Drittausländer gelten;⁵⁶³ die Erklärungen des Rates zur Zielsetzung des Programms lassen jedoch eine eindeutige Priorität der EG-Staatsangehörigen erkennen.

Auf dem Gipfeltreffen in Hannover im Juni 1988 beauftragte der Europäische Rat die Kommission, sich „mit den Problemen des Zugangs und der sozialen Einbindung, mit denen die Zuwanderer aus Nicht-Gemeinschaftsländern konfrontiert sind, zu befassen.“⁵⁶⁴ Aber erst der Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments zur sozialen Dimension des Binnenmarktes von 1989 befaßt sich ausführlicher mit der sozialen Lage „von Arbeitnehmern aus Drittländern im Vorfeld von 1992“.⁵⁶⁵ Darin wird betont, daß die gegenwärtige Migrationsentwicklung intensivere Integrationshilfen für Einwanderer notwendig mache. Zu einreise- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen wird eine gemeinsame Politik *zugunsten* von Arbeitnehmern aus Drittstaaten und ihren Familienangehörigen gefordert, sowie mit Verweis auf das Konsultationsverfahren vom Juni 1988 („Verfahren der vorherigen Bekanntgabe und gegenseitigen Absprache in Sachen Immigrationspolitik gegenüber Drittländern“) die Beendigung der Diskriminierung von Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs eingereist sind. Sie sollten eine eigenständige Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis bekommen können. Als notwendig erachtet das Europäische Parlament Programme zur Beseitigung von Ausbildungsrückständen und anderen Qualifikationsmängeln der Angehörigen der zweiten und dritten Ausländergeneration in der EG, die aus Mitteln des Sozialfonds finanziert werden sollten.

Aber auch restriktive Tendenzen sind erkennbar, die wiederum auf das Prinzip der „Integration durch Zuzugsbegrenzung“ hinweisen, aber natürlich auch dadurch bedingt sind, daß das Europäische Parlament ja die Mitgliedstaaten der EU vertritt: Die nicht zum Schengener Abkommen gehörenden Staaten werden zwar aufgefordert, die Visapflicht für Personen, die sich bereits legal in der EU aufhalten, abzuschaffen, doch der Aufforderung zur Entwicklung einer einheitlichen Visa- und Asylpolitik folgt die Betonung der Notwendigkeit einer Verstärkung der Außengrenzkontrollen der Gemeinschaft.

Die etwa gleichzeitig entstandene Sozialcharta der EG sieht keine speziellen Sonderregelungen für Drittausländer vor - sie enthält lediglich Aspekte des Gleichbehandlungsgrundsatzes auch für Drittstaatenangehörige innerhalb der EG. Auch hier ergeben sich interessante Aspekte aus einem Vergleich des ersten Entwurfs und der verabschiedeten Fassung der Sozialcharta.⁵⁶⁶ So hieß es zunächst:

⁵⁶³Vgl. Turpin, a.a.O., S. 95.

⁵⁶⁴Venturini [1989], S. 77.

⁵⁶⁵Vgl. Europäisches Parlament, Entschließungsantrag zur sozialen Dimension des Binnenmarktes, Titel VII, in: Europäisches

Parlament, Sitzungsdokumente, Dokument A 2-0399/88.

⁵⁶⁶Nachzulesen in Reis/Wienand [1990], S. 421 ff.; endgültige Fassung: Kommission der EG, Gemeinschaftscharta der sozialen

„Soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen jeglicher Art, einschließlich derjenigen nach Rasse, Hautfarbe und Religion, sind im Geiste der Solidarität zu bekämpfen.“

Verabschiedet wurde folgende Fassung:

„Zur Wahrung der Gleichbehandlung ist gegen Diskriminierungen jeglicher Art, insbesondere aufgrund von Geschlecht, Hautfarbe, Rasse, Meinung oder Glauben, vorzugehen. Die soziale Ausgrenzung ist im Geiste der Solidarität zu bekämpfen.“

Im Rahmen einer „Wahrung der Gleichbehandlung“ könnten die Mitgliedstaaten sich auf einen Ausschluß von positiven Maßnahmen, die eine Benachteiligung durch eine Bevorzugung beseitigen sollen, berufen.

Ursprünglich hieß es auch:

„Den Arbeitnehmern aus Drittländern, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft aufhalten, sollte [!] eine Behandlung zuteil werden, die derjenigen vergleichbar ist, welche die Arbeitnehmer des betreffenden Mitgliedstaates genießen.“

In der endgültigen Fassung ist es

„Sache der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, daß den Arbeitnehmern aus Drittländern und ihren Familienangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft aufhalten, im Hinblick auf ihre Arbeits- und Lebensbedingungen eine Behandlung zuteil wird, die derjenigen vergleichbar ist, welche die Arbeitnehmer des betreffenden Mitgliedstaates genießen.“

Eindeutig wurde hier das Subsidiaritätsprinzip hervorgehoben: Es ist nicht Gemeinschaftsaufgabe, auf diese Gleichbehandlung hinzuwirken. Auch wurde die generelle Gleichstellung nun durch jene in den „Lebens- und Arbeitsbedingungen“ ersetzt. Was diese Begriffe umfassen ist nicht definiert und obliegt somit auch dem Ermessen der einzelnen Staaten, die bspw. die politischen Rechte davon ausnehmen könnten.

Neben den o.g. wenigen eher sozialpolitischen als sozialrechtlichen Regelungen gibt es kaum Maßnahmen zugunsten der sozialen Sicherheit von Nicht-EU-Bürgern innerhalb der EU. Hier überwiegen die nationalen Regelungen, die zum Teil recht unterschiedlich sind. Ardittis [1990] stellt bspw. folgende sozialrechtliche Benachteiligungen fest: Formelle Ausbildungsabschlüsse oder Berufserfahrungen, die im Ausland erworben wurden, werden nicht anerkannt; die Renten werden bei einer Rückkehr ins Heimatland besteuert, und das Kindergeld für Kinder, die im Herkunftsland leben, wird anders berechnet als für Kinder, die im Mitgliedstaat ihren Wohnsitz haben. Auch bei Steuervergünstigungen gilt das Wohnsitzprinzip, was dazu führt, daß ein „Familienoberhaupt“, das Angehörige im

Herkunftsland durch Arbeit in einem EU-Staat ernährt, keinen Gebrauch von Zulagen für Familienangehörige machen kann.⁵⁶⁷

Im sozialen Bereich sind Drittlandmigranten also, wie auch auf anderen Gebieten, vom rechtlichen und politischen Status her Migranten zweiter Klasse, denn im Gegensatz zu doch vielfältigen Maßnahmen für EU-Angehörige werden ihnen nur dann positive Neuregelungen zugebilligt, wenn dies im (meist ökonomischen) Interesse der einzelnen Staaten liegt. Der „homo oeconomicus“ im sozialpolitischen System der EU ist also noch vielmehr ein „homo oeconomicus europaeus“.

Da nun die meisten EU-Staaten auch dem Europarat angehören, soll noch eine kurze Betrachtung der sozialen Rechte aus supranationalen Abkommen erfolgen.

Die Sozialcharta des Europarats von 1961 (in Kraft getreten 1965) bedeutet keine Ausweitung der individuellen Sozialrechte, da es sich um einen zwischenstaatlichen Vertrag handelt, auf dessen Bestimmungen sich der einzelne Bürger rechtlich nur schwer berufen kann.⁵⁶⁸ Relativiert wird der Schutz auch dadurch, daß Signatarstaaten die Möglichkeit haben, nicht das Gesamtdokument, sondern lediglich einzelne Artikel zu unterzeichnen und damit als Grundlage nationaler Menschenrechte zu übernehmen. Zwar sind die Staaten alle zwei Jahre zur Abgabe eines Berichtes über die Einhaltung bzw. Durchführung der von ihnen unterzeichneten Bestimmungen verpflichtet, die einzige Sanktion bei einer Nichteinhaltung besteht jedoch in einer Empfehlung des Ministerrates des Europarats, die vertragswidrige Praxis zu ändern.⁵⁶⁹ Auch gilt die Europarats-Charta nur in *gegenseitiger* Anwendung der Vertragsstaaten, was bedeutet, daß die Angehörigen von Nichtsignatarstaaten - und damit eine doch recht hohe Zahl von Drittstaatenmigranten - vom Schutz dieses grundlegenden europäischen Sozial- und Menschenrechtsdokuments ausgeschlossen sind.

Ein weiteres Sozialrechtsinstrument auf Europaratsebene ist das Europäische Fürsorgeabkommen (EFA) von 1953. In ihm finden sich einige Regelungen für Angehörige der Vertragsstaaten: So schreibt bspw. Art.1 die Gleichbehandlung fremder Staatsangehöriger bei der Sozialfürsorge fest, die als die für den Lebensunterhalt notwendige Hilfe und Betreuung definiert wird.⁵⁷⁰ Das EFA bestimmt weiterhin, daß die Rückführung eines Aus-

⁵⁶⁷ Beispiel: „In der Bundesrepublik Deutschland wird für Kinder im Herkunftsland lediglich 10% des üblichen Kindergeldes gewährt. Auch Länder wie Frankreich und Belgien wenden den Grundsatz des Wohnsitzstaates an. ... In der BRD ist über die Steuerveranlagung geregelt, daß Familienangehörige besondere Zulagen erhalten. ... jedoch sind Familienmitglieder mit Wohnsitz außerhalb der Bundesrepublik davon ausgeschlossen. Infolgedessen zahlen Arbeitnehmer mit Familienmitgliedern im Herkunftsland 500 DM monatlich mehr an Steuer.“ in: Böttcher [1990], S. 209.

⁵⁶⁸ Vgl. Turpin, a.a.O., S. 75.

⁵⁶⁹ Böttcher [1990], S. 42.

⁵⁷⁰ Vgl. Europäisches Fürsorgeabkommen, Art.2-1, in: Reis/Wienand [1990], S. 525.

länders in seinen Herkunftsstaat nicht allein aufgrund seiner finanziellen Hilfsbedürftigkeit verfügt werden soll - allerdings mit Einschränkungen: Hat die betreffende Person weniger als fünf Jahre (bei einem Lebensalter bis zu 55 Jahren) bzw. weniger als zehn Jahre (bei einem Alter ab 55 Jahren) *ununterbrochen* im Aufnahmeland gelebt, so gilt der Rückschiebeschutz für sie nicht, es gilt lediglich eine Art humanitärer Vorbehalt (Krankheit, Gründe der Menschlichkeit).⁵⁷¹ Dessen Schutzwirkung ist allerdings als nicht allzu groß einzuschätzen, da sich die Staaten gegenseitig verpflichtet haben, ihre abgeschobenen Staatsangehörigen zurück zu übernehmen.⁵⁷²

Weitere wesentliche Sozialabkommen sind nicht vorhanden.

Auch auf Europaratsebene sind geltende soziale Schutzbestimmungen deutlich den nationalen Politiken untergeordnet. Die soziale Sicherheit von EU-bzw. Vertragsstaats-Migranten ist zwar ausgeprägter als in anderen Teilen der Welt, da die aufgeführten Abkommen aber nach wie vor eher Empfehlungs- denn Rechtssetzungscharakter haben, tragen sie nicht elementar zur sozialen Sicherheit von Migranten bei. Außerdem sind auch hier wieder Drittstaatenangehörige ausgenommen. Nicht-Europäer also sind Migranten nicht nur zweiter, sondern hier sogar dritter Klasse, wenn sie in die Staaten der EU einwandern. Da soziale Grundrechte aber erst die Voraussetzung für eine Teilhabe an den „Lebensmöglichkeiten“ einer Gesellschaft schaffen,⁵⁷³ wird hierdurch eine Integration von Drittstaatsmigranten in den Aufnahmegesellschaften zusätzlich erschwert.

Eine Verbesserung der Situation für Drittstaatsmigranten in der EU ist nicht abzusehen und wird immer unwahrscheinlicher, hier haben Überlegungen finanzieller Art eine große Bedeutung. Um die Freizügigkeit für EU-Angehörige abzusichern und die Akzeptanz für das vielfach mit großer Skepsis bewertete Projekt der Europäischen Integration durch erfahrbare positive Auswirkungen zu steigern, werden weiterhin hohe finanzielle Aufwendungen erforderlich sein. Angesichts der kritischen ökonomischen Situation in vielen der EU-Staaten, einhergehend mit wachsender Arbeitslosigkeit und Armut, dürfen diese Aufwendungen keinesfalls durch Mehrausgaben für als sekundär eingestufte Maßnahmen eingeschränkt werden. Erforderliche Einsparungen, u.a. auch, um die prognostizierten Kosten des Binnenmarktes, die nach Studien vor den zu erwartenden Nutzen anfallen werden, zu begleichen, werden von einzelnen Staaten bereits seit längerem in spezifischen Bereichen angemahnt. Meist wird die Zahl der Migranten und Flüchtlinge aus Drittstaaten als Kostenfaktor problematisiert. So erfolgt eine Vereinfachung des komplexen Phänomens Einwanderung und seiner Problemfelder, die der Realität nicht gerecht wird,

⁵⁷¹ Art. 7b) EFA.

⁵⁷² Art. 8c) EFA.

⁵⁷³ Dies wird auch ausgeführt bei Ermer/Schulze/u.a. [1990], S. 162, wo es heißt: „Soziale Grundrechte“ betreffen die Lebens-

chancen, d.h. die Teilhabe von Individuen an den Lebensmöglichkeiten, die eine Gesellschaft bietet; ...“

in der Öffentlichkeit jedoch aufgrund ihrer scheinbaren Logik auf fruchtbaren Boden fällt. Im Gegenzug werden dann ebenso „simple“ Problemlösungsangebote unterbreitet. Die „Gegenstrategien“ der konservativen und immer mehr auch der liberalen und sozialdemokratischen Parteien in den EU-Staaten befassen sich nicht mehr tiefgehend mit den eigentlichen Ursachen von gesellschaftlichen Problemen und der Unzufriedenheit in der Bevölkerung, sondern setzen dort an, wo sich sichtbare Ergebnisse erzielen lassen: bei der Reduzierung der Migrations- und Flüchtlingszahlen, repressiven Maßnahmen gegenüber der Migrantenpopulation aus Drittstaaten, deren Rechte Zug um Zug eingeschränkt werden. Da diese Strategien zunehmend von der institutionellen Ebene der EU übernommen werden, läßt sich für diesen Personenkreis keine positive Zukunftsprognose bezüglich ihrer Lebenschancen in der EU stellen.

Probleme der Akzeptanz von Fremden in Aufnahmegesellschaften enthalten einen starken ökonomischen Faktor. In Phasen wirtschaftlicher Krisenzeiten, in denen bei der einheimischen Bevölkerung Bedrohungsängste vor dem Verlust oder der Verringerung ihres Wohlstands und ihrer sozialen Stellung erwachsen, aber auch durch anderweitige gesellschaftliche Ursachen von Ängsten - wie bspw. der zunehmenden Isolation des Einzelnen durch eine wachsende Individualisierung, dem Konkurrenzkampf im alltäglichen Leben, der immer mehr Verlierer hinterläßt, dem Verlust klarer Wertorientierungen durch Umstrukturierungen in der Gesellschaft - finden Ausländerfeindlichkeit und Rassismus beträchtlichen Zulauf.⁵⁷⁴ Bereits seit längerer Zeit treffen mehrere Faktoren zusammen, die einer solchen fremdenfeindlichen Entwicklung Auftrieb geben. Neben ökonomischen Schwierigkeiten, die von den Bürgern konkret erlebt werden (Kaufkraftverlust, Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot), treten Identifikationsverluste mit der modernen Gesellschaft auf, in der die Werte und Normen so raschen Wandlungen unterliegen, daß sie für viele Menschen nicht mehr nachvollziehbar sind; die ihnen bekannten Normen verlieren an Bestandskraft, sie fühlen sich in ihren Lebenszusammenhängen bedroht.⁵⁷⁵ Anhand von Statistiken zeigt sich eine deutliche Verstärkung dieser Tendenz durch die Planungen zur Europäischen Integration. Die Staatsbürger befürchten einen Verlust des Staates als Bezugspunkt - ein „Europa der Vaterländer“, von dem nur die Planer wissen, was sich im Einzelnen dahinter verbergen soll, liegt jenseits der Erfahrung von Zugehörigkeit und

⁵⁷⁴Etienne Balibar/Immanuel Wallerstein, *Rasse, Klasse, Nation*, Hamburg/Berlin 1990, S. 258: „Aber in dem Maße, wie sie [die Arbeiter] ihre Ängste und Ressentiments, ihre Verzweiflung und ihren Trotz auf die Fremden projizieren, bekämpfen sie nicht nur die Konkurrenz, ..., sondern versuchen sie, sich von ihrem eigenen Ausgebeutetsein zu distanzieren. Sie hassen sich selbst als Proletarier oder als Menschen, die in die Mühle der Proletarisierung zu geraten drohen.“

⁵⁷⁵Zu den Ursachen fremdenfeindlicher und rassistischer Verhaltenweisen vgl. bspw. Wolfgang Benz, *Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M. 1989; Hajo Funke, „Republikaner“. Rassismus, Judenfeindschaft, nationaler Größenwahn, Berlin 1989; Wilhelm Heitmeyer, *Rechtsextremistische Orientierungen bei Jugendlichen*, Weinheim 1987; Balibar/Wallerstein [1990].

wirkt deshalb verunsichernd. Verstärkt wird diese Furcht natürlich von jenen Europagegnern am rechten Rand, die mit Warnungen vor einem „Ausverkauf“ des Vaterlandes und ähnlichen Parolen agitieren. Eine besondere Rolle spielt aber auch die Agitation eines Teils der politischen Parteien und Medien, die die Bedrohungsängste aufgreift und verstärkt, indem sie ihnen einen scheinbar realen Inhalt in Gestalt alles „Fremden“ gibt. Von den eigentlichen, viel komplexeren Ursachen der gesellschaftlichen und ökonomischen Probleme wird abgelenkt. Sobald aber die Migrantenpopulation als Ursache der empfundenen Bedrohung akzeptiert wurde, das Feindbild also deutlich gedanklich konstruiert ist, wird die Lösung des Problems einfach: Man scheint zu wissen, *wer* - und nicht mehr *was*! - die eigene Zukunft bedrohen könnte, sieht, daß viele Regierende auf diesem Gebiet tätig werden (Ausländergesetze) und fühlt sich einerseits bestätigt in seinen Ängsten, bekommt andererseits aber auch wieder ein Gefühl der Zugehörigkeit - der Staat tut also doch etwas für seine Bürger - und die vermeintliche Gefahr ist nicht mehr so akut.⁵⁷⁶ Auch bieten sich Fremde als Feindbilder deshalb an, weil man gegen sie, im Gegensatz zu sozialen und gesellschaftlichen Bedrohungen, direkt und individuell vorgehen kann, was auch das gesunkene Selbstwertgefühl in einer Gesellschaft, in der sich immer mehr als „Verlierer“ sehen, hebt: „Und die Ausländerfeindlichkeit kann gerade auch deswegen so mächtig wirken, weil hier endlich ein Punkt vorzuliegen scheint, wo man etwas machen kann: die Zahl der Ausländer kann vermindert werden, und dazu kann man durch eigene Aktivitäten auch beitragen.“⁵⁷⁷ Die Loyalität zum Staat und seinen repressiven Maßnahmen steigt, weil er vermeintlich Ordnung in das als Chaos empfundene Lebensumfeld bringt.

Eine solche Hinwendung zum eigenen Nationalstaat aber steht wiederum einer ausgefüllten, als solcher empfundenen „Unionsbürgerschaft“ entgegen. Auch greifen nicht alle Bürger der EU-Staaten zum Mittel der Fremdenfeindlichkeit als Selbstbefriedigung oder Beruhigungstherapie, wenn auch der Rassismus überall zunimmt. Was aber tun jene, die weder ein klares Feindbild haben noch mit den Problemlösungsstrategien einverstanden sind, die Xenophobe vorgeben? Und was geschieht, wenn selbst Rassisten merken, daß die sozialen Probleme trotz eines „erfolgreichen“ Kampfes gegen die „Fremden“ nicht gelöst sind, sondern sich unter Umständen im Zuge der Wirtschaftsintegration für einige noch verstärkt haben? Es ist anzunehmen, daß dann die Defizite der europäischen Sozialpolitik noch deutlicher zutage treten werden. Da keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen wurden, um neben der ökonomischen Integration auch soziale und somit ver-

⁵⁷⁶Vgl. dazu Balibar/Wallerstein [1990], S. 123: „Die Idee einer rassischen Gesellschaft kommt auf, wenn sich die Grenzen der Zusammengehörigkeit auf der Ebene der Sippe, der Nachbarschaftsgemeinschaft und, zumindest theoretisch, der sozialen

Klasse auflösen, um imaginär an die Schwelle der Nationalität verlagert zu werden.“

⁵⁷⁷Reinhard Kühnl, Rechtsextreme Parteien in Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 6 '92, S. 735.

bindende Maßnahmen, Identifikationsmuster mit der Gemeinschaft der EU gleichsam einzuleiten, besteht die Gefahr, daß das Projekt „Europäische Union“ ohne die Bürger stattfinden muß - was natürlich nicht funktionieren kann.⁵⁷⁸ So stellte auch Henningsen [1989] fest: „Die Akzeptanz Europas (und kurzfristig die Akzeptanz des Binnenmarktes) wird nicht nur von der erfolgreich verwirklichten Freiheit für Kapital und Arbeit abhängen, sondern auch von der Politik des Sozialen; nicht umsonst schließlich garantieren die Menschenrechtserklärungen der Nachkriegszeit, garantieren die Verfassungen der modernen westlichen Gesellschaften dem Bürger neben der wirtschaftlichen Freiheit auch soziale Rechte.“⁵⁷⁹

Viel wird also davon abhängen, welche ökonomische Entwicklung das Vereinte Europa nehmen wird, denn: „Soziale Ungleichgewichte, die aus der integrationsbedingten neuen Allokation von Produktionsfaktoren resultieren, bergen ... nicht nur Gefahren für die Identifikation der Bürger mit Europa in sich, sondern auch für den Erfolg der Integration überhaupt.“⁵⁸⁰

⁵⁷⁸ Laut Umfragen 1991/92 fanden sich die meisten Europagegner bei befragten Gruppen mit niedrigem sozio-ökonomischen

Status und geringem politischen Interesse, Engagement und Einfluß; in: Hrbek [1993], S. 25, Anm. 5.

⁵⁷⁹ Henningsen, a.a.O., S. 80.

⁵⁸⁰ Böttcher [1990], S. 13.

„Wachstum und Wohlstand“ oder „Arbeitslosigkeit und Sozialdumping“? Die sozio-ökonomische Entwicklung in der Europäischen Union

1991: „Die Wirtschaftslage der Gemeinschaft zu Beginn der 90er Jahre ist vielversprechend, die Ausgangssituation für den Binnenmarkt günstig. Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen haben sich weiter verbessert, wenn auch die Arbeitslosigkeit immer noch unannehmbar hoch und das Gefälle zwischen ‘Arm’ und ‘Reich’ innerhalb der Gemeinschaft erheblich ist. Gerade diese Strukturprobleme gebieten die zügige Verwirklichung des Binnenmarktprogramms.“⁵⁸¹

1996: „Der Standort Europa ist nach Ansicht von EU-Kommissarin Monika Wulf-Mathies durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten gefährdet. Die Grundfesten des europäischen Gesellschaftsmodells würden erschüttert, ‘Die Angst vor Sozialabbau und Arbeitslosigkeit droht unsere Gesellschaft zu spalten.’ Gleichzeitig seien wegen der Haushaltsprobleme ‘die meisten Mitgliedstaaten auf dem besten Wege, ökonomisch und politisch handlungsunfähig zu werden’“.⁵⁸²

Wachstums- und Wohlstandsprognosen

Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf Wachstum und Wohlstand in der Gemeinschaft waren stets umstritten, und auch Mitte der neunziger Jahre ließen sich Prognosen angesichts des erst relativ kurzen „Bestands“ des Binnenmarktes überwiegend auf früheren Studien aufbauen. So bindet Franzmeyer [1993]⁵⁸³ die weitere Entwicklung an das Ausmaß der Liberalisierung und der Wettbewerbsintensivierung innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft, an die Preis- und Einkommenselastizität der Nachfrage und die Flexibilität des Einsatzes frei gewordener Ressourcen. Entscheidend seien außerdem die Auswirkungen auf die Leistungsbilanzen der Staaten sowie deren Protektionsverhalten und die Entwicklung der Wechselkurse innerhalb der Gemeinschaft. All diese Faktoren werden letztlich die Geld-, Finanz- und Lohnpolitiken innerhalb der EU bestimmen, die sich dann auf die Situation der Wirtschaft und damit auf die Lebensumstände der Bürger auswirken. Nicht unbeachtlich wird auch der Einfluß der Reaktionen im Ausland auf die Wirtschaftsunion sein, die die weiteren Handelsbeziehungen der EU maßgeblich beeinflussen werden. Letztlich bleibt abzuwarten, wie die Unternehmer der Mitgliedstaaten die

⁵⁸¹ Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, „Die Europäische Gemeinschaft 1992 und danach“, Luxemburg, 1991, S. 10.

⁵⁸² Ino, 07.05.1996.

⁵⁸³ Vgl. Fritz Franzmeyer, Der Binnenmarkt 1993 und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 342 ff., hier S. 350 ff.

Entwicklung beurteilen werden - denn ihr Investitionsverhalten ist einer der zukunftsbestimmenden Faktoren, von dem das Gelingen des Binnenmarktes erheblich abhängt. Die früheren positiven Wachstumsprognosen gingen bezüglich der allgemeinwirtschaftlichen Entwicklung davon aus, daß durch die Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse die Nutzung eines größeren Marktes bei gleichzeitigen Rationalisierungsgewinnen möglich werde, da sich die Stückkosten verringern ließen. Dies werde zu einem verstärkten Intra-EG-Handel führen und somit zu wachsender Gütervielfalt, einer stärkeren Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Drittländern, höheren Gewinnen und damit einem allgemeinen Wohlstandswachstum beitragen.⁵⁸⁴ Eine ähnliche Argumentation liefert auch das Weißbuch der EG-Kommission von 1985. Allerdings gab und gibt es Gegenmeinungen, die die Folgen des Binnenmarktes nicht so positiv einschätzen, doch dazu später.

Die Arbeitsmärkte

Angesichts der steigenden Arbeitslosenzahlen in der EU⁵⁸⁵ sind die Arbeitsmarktprognosen zum Binnenmarkt natürlich von besonderem Interesse. Die bekannteste der von der EG-Kommission in Auftrag gegebenen Studien ist das Gutachten von Paolo Cecchini [1988], das eine insgesamt positive Bewertung der Binnenmarktkonsequenzen wiedergibt. Die einzelnen Inhalte der Untersuchung hier aufzuschlüsseln würde zu weit führen; entscheidend sind die Ergebnisse bezüglich bestimmter ökonomischer Bereiche. Cecchini kommt zu der Folgerung, sinkende Preise würden zu einer Steigerung der Realeinkommen führen, die einen Anstieg der Binnennachfrage und folglich eine Wachstumssteigerung bewirkten. Produktivitätsgewinne würden zu einer Senkung der Stückkosten und damit zu einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Cecchini erwartet aus diesen Gründen und dem daraus gefolgerten Exportanstieg eine mittelfristige Wachstumserhöhung um 2%. Kurzfristig werde es u.a. durch notwendige Rationalisierungsmaßnahmen zu Arbeitsplatzverlusten kommen, mittelfristig aber würden die positiven Effekte aus der größeren Effizienz und Flexibilität auf der Angebotsseite des Marktes sowie Produkt- und Prozeßinnovationen die negativen Effekte aufheben. Es sei mittelfristig mit der Schaffung von rund 170.000 neuen Arbeitsplätzen zu rechnen. Nach einem Anpassungszeitraum von sechs Jahren sei infolge staatlicher Deregulierungsmaßnahmen und anderer dynamischer Effekte mit einer weiteren Wachstumssteigerung um ca. 4% zu rechnen und somit ein weiterer Anstieg der Beschäftigungszahlen zu erwar-

⁵⁸⁴ Vgl. hierzu ausführlich: Paolo Cecchini, Europa '92: Die Vorteile des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988; Rosemarie Feithen, Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt a.M./New York 1985; Patrick Venturini/EG-Kommission (Hrsg.), Ein europäischer Sozialraum für 1992, Luxemburg 1989.

⁵⁸⁵ Lag die Arbeitslosenquote im Juli 1992 noch bei ca. 9%, so betrug sie im November 1993 bereits 12% (vgl. FR vom 23.07.1992 und 23.11.1993.) In der EU mit 15 Mitgliedstaaten betrug die Arbeitslosenquote im Juni 1996 11% (HAZ, 24.06.96, S. 1).

ten.⁵⁸⁶ Diesen Hauptargumenten Cecchinis für positive Folgen des Binnenmarktes stehen andere wissenschaftliche Betrachtungen, die mit etwas mehr Skepsis arbeiten, entgegen. Der Cecchini-Bericht wird nicht nur wegen seiner zu optimistischen Gesamteinschätzung kritisiert, sondern auch zum Teil widerlegt.

So zeigt sich anhand der Umsetzungsentwicklungen der Binnenmarktrichtlinien, daß die Verwirklichung wesentlich länger dauern wird, als ursprünglich geplant. Folglich werden sich sowohl positive als auch negative Effekte auch für die Arbeitsmarktentwicklung über einen längeren Zeitraum verteilen, als es Cecchini voraussetzt.⁵⁸⁷ Die Prognosen unterliegen also schon einer zeitlichen Fehleinschätzung, weil der Cecchini-Bericht eine optimale Umsetzung der Binnenmarktplanungen zugrundelegt.⁵⁸⁸ Die verlangsamte Arbeitsmarktentwicklung kann zu großen Problemen auch im sozialen Bereich v.a. durch Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit führen. Krägenau [1989] stellt die These auf, daß die positiven Beschäftigungseffekte unter Umständen um so geringer sein werden, je größer sich der Wachstumsschub im Binnenmarkt gestaltet. Er vermutet im Cecchini-Bericht eine Überschätzung der Preissenkungen und Nachfrageentwicklungen. Seine Prognose lautet, daß durch die im Binnenmarkt erforderlichen starken Rationalisierungsmaßnahmen der Unternehmen auch langfristig nur mit einem geringen Anstieg der Arbeitsplätze zu rechnen sei.⁵⁸⁹

Betrachtet man die ökonomische Entwicklung nun nicht nur auf Unionsebene sondern auch nach regionalen Aspekten, und unter Einbeziehung nicht nur der ursprünglichen Binnenmarktplanungen sondern auch der Wirtschafts- und Währungsunion, so wird die These einer lang andauernden Arbeitslosigkeitsentwicklung bestätigt. Deutsche Wirtschaftswissenschaftler stellen in ihrem „Manifest von 60 Ökonomen gegen Maastricht“ fest: „Die ökonomisch schwächeren europäischen Partnerländer werden bei einer gemeinsamen Währung einem verstärkten Konkurrenzdruck ausgesetzt, wodurch sie aufgrund ihrer geringen Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit wachsende Arbeitslosigkeit erfahren werden. Hohe Transferzahlungen im Sinne eines ‘Finanzausgleichs’ werden damit notwendig. Da bisher noch keine Vereinbarungen über die Struktur einer politischen Union existieren, fehlt hierfür jedoch ein demokratisch hinreichend legitimierte Regelungssystem.“⁵⁹⁰ Und auch Padoa-Schioppa zweifelte bereits an den Selbstregulierungskräften des Marktes: „Wie die Wirtschaftsgeschichte und die Wirtschaftstheorie lehrt, ist

⁵⁸⁶ Vgl. dazu auch: Ingeborg Sperling, Zu den Arbeitsmarktwirkungen des Binnenmarktes, in: Mayer/Scharrer/u.a. [1989], S. 313 ff., hier S. 320.

⁵⁸⁷ Vgl. Sperling, a.a.O., S. 321 f.

⁵⁸⁸ Auch Franzmeyer (a.a.O., S. 350) stellt fest, daß Cecchini von einer vollständigen Beseitigung der noch bestehenden internen Hemmnisse für den Leistungsaustausch und den Kapitalverkehr ausgeht.

⁵⁸⁹ Henry Krägenau, Binnenmarktstrategie - vom Weißbuch bis heute, in: Mayer u.a. [1989], S. 15 ff., hier S. 48.

⁵⁹⁰ Manifest von 60 Ökonomen gegen Maastricht in: FAZ, 11.06.1992; Rudolf Hrbek (Hrsg.), Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, Baden-Baden 1993, S. 159.

es äußerst zweifelhaft, ob sich in einem Umfeld zunehmender Öffnung der Märkte Ideen von einer 'unsichtbaren Hand' ohne weiteres auf die regionalwirtschaftliche Realität extrapolieren lassen.⁵⁹¹

Die meisten Autoren stimmen darin überein, daß die Arbeitsmarkteffekte zunächst negativ sein werden - so ja auch Cecchini -, kommen aber zu unterschiedlichen Einschätzungen der Dauer dieser negativen Auswirkungen. Wieviel Zeit es tatsächlich in Anspruch nehmen wird, den zunächst unstreitigen Arbeitsplatzabbau auszugleichen und konstante positive Beschäftigungseffekte zu erzielen, bleibt abzuwarten. Faktoren wie die Binnenmigration der EG-Arbeitskräfte und ihr Qualifikationsgrad sind unberechenbare Größen. Fest steht jedoch, daß die Zahl der Arbeitsplätze für hochqualifizierte Arbeitskräfte zunehmen und für minderqualifizierte zurückgehen wird.⁵⁹² Das ausgeglichene Angebot-Nachfrage-Verhältnis auf dem europäischen Arbeitsmarkt, welches sich die Binnenmarktstrategen aus der Freizügigkeit erwarten, wird sich vermutlich aufgrund solcher Faktoren nicht ergeben: „Die Mobilität kann die Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft allein nicht mehr abbauen, da die Qualifikation ein wesentliches Merkmal ist.“⁵⁹³ Die Autoren führen dazu aus, daß bereits in der zurückliegenden Zeit das Angebot an Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen zurückgegangen und dadurch eine tatsächliche Freizügigkeit ohnehin nur für hochqualifizierte Arbeitskräfte gegeben sei. Arbeitsmarktstudien hätten ergeben, daß sich diese Tendenz nach Vollendung des Binnenmarktes noch verstärken werde.

Die Regionaldisparitäten

Regionale Disparitäten in der EU und ihre zukünftige Entwicklung haben Einfluß auf die soziale Lage der Europäer, aber auch eine Bedeutung für Drittstaatenangehörige in den EU-Staaten, die mit positiven oder negativen Auswirkungen von seiten des Staates und auch der Bevölkerung je nach ökonomischer und sozialer Situation zu rechnen haben.⁵⁹⁴ Von besonderer Bedeutung für Migranten ist, daß die schwächeren Regionen der EU überwiegend in Staaten liegen, die erst seit einigen Jahren Erfahrungen als Aufnahme-länder einer größeren Migrantenzahl gesammelt haben und aufgrund ihrer ökonomischen Schwächen vor besonderen Problemen auch im Umgang mit Migrationsbewegungen stehen.

⁵⁹¹Tommaso Padoa-Schioppa, Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit: Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1987, S. 124.

⁵⁹²Vgl. Solon Ardittis, Labour Migration and the Single European Market: A synthetic and prospective note, in: International Sociology, Vol. 5, No. 4, 1990, S. 461 ff.; Peter Ermer/Thomas Schulze/u.a. (Hrsg.), Soziale Politik im EG-Binnenmarkt, Regensburg 1990, S. 72.

⁵⁹³Ermer/Schulze/u.a. [1990], S. 72.

⁵⁹⁴Vgl. Funke [1989], Heitmeyer [1987] u.a. zu den Ursachen der Fremdenfeindlichkeit.

Seit Mitte der siebziger Jahre haben sich die Regionaldisparitäten innerhalb der Gemeinschaft insbesondere zwischen den peripheren Gebieten mit wenig Industrie und den wirtschaftsstarken Zentren u.a. durch den Beitritt Spaniens, Portugals und Griechenlands zur EG verstärkt. Die Prognosen für den Zeitraum nach der Binnenmarktvollendung waren und sind - mit unterschiedlichen Begründungen - überwiegend negativ. Busch [1991] nennt zwei Theorieansätze, die in der Diskussion um künftige Regionaldisparitäten zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen:

Die *neoklassische* Theorie erwartet von den Gesetzen des Gemeinsamen Marktes eine Tendenz zum Ausgleich bestehender Einkommensunterschiede durch eine Wanderung der Produktionsfaktoren und deren Auswirkung auf die Faktorentlohnung, geht dabei aber auch von einem vollkommen freien Wettbewerb der Güter und Faktoren aus, sowie von regional einheitlichen Produktionsfaktoren mit konstanten Skalenerträgen. Die Vertreter der neoklassischen Theorie nehmen an, daß bei regional unterschiedlichen Löhnen bzw. Erträgen die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital in die Regionen mit der jeweils höchsten Faktorvergütung abwandern: Das Kapital wandert in Regionen mit geringer wirtschaftlicher Aktivität, weil dort die Produktionsfaktoren Arbeit und Boden reichlicher vorhanden und dadurch günstiger sind. Der Produktionsfaktor Arbeit wiederum wird in die Zentren abwandern, da dort aufgrund eines stärkeren Arbeitskräftebedarfs eine höhere Entlohnung erfolgt. Somit kommt es zu einem Ausgleich zwischen Arbeitskräftefreisetzungen in peripheren Gebieten durch Umstrukturierungen aufgrund der Kapitalansiedlung (Rentabilitätsaspekte, Rationalisierung) und einem erhöhten Kapitaleinsatz. Die Löhne werden aufgrund dieser Faktoren steigen. Im Zentrum wird sich aufgrund des verminderten Kapitaleinsatzes (Abwanderung) ein vermehrter Einsatz von Arbeit zu geringeren Löhnen ergeben.⁵⁹⁵ Somit wäre dann ein Ausgleich der Entlohnung der Faktoren erreicht. Soweit die neoklassische Theorie, der zumindest in Bezug auf die Folgen auch die Cecchini-Studie zugeordnet werden kann.

Die zweite Theorie der *Polarisation* geht von einer gegenteiligen Wirkung der Marktmechanismen aus, die These lautet: Solange diese sich selbst überlassen bleiben, werden sich die Einkommensdisparitäten zwischen verschiedenen Regionen verstärken. In den Zentren gebe es aufgrund der höheren Arbeitsproduktivität durch steigende Skalenerträge niedrigere Lohnstückkosten. Nettoinvestitionen stärken diese Entwicklung, da sie zum Wachstum beitragen und so im Rahmen der Kapitalrentabilität die Lohnstückkosten weiter niedrig halten. Auf diese Weise sei ein „zirkuläres Verursachen“ der Verstärkung regionaler Ungleichgewichte des Wirtschaftswachstums gegeben.⁵⁹⁶ Dieser positive Regelkreis im Zentrum würde noch verstärkt durch die dort vorhandenen unentgeltlichen Ag-

⁵⁹⁵Vgl. Klaus Busch, Umbruch in Europa, Köln 1991, S. 132 ff.

⁵⁹⁶Nach Gunnar Myrdal, der das Polarisationsmodell neben Perroux und Kaldor mit entwickelte.

glomerationsvorteile, wie bspw. eine hohe Bevölkerungsdichte (größerer Absatzmarkt), eine bessere Infrastruktur auch im Dienstleistungsbereich und besser qualifizierte Arbeitskräfte durch mehr Bildungs- und Weiterbildungsangebote. Busch kritisiert hier, daß das Polarisationsmodell mögliche Agglomerationsnachteile auch im Zentrum nicht einbeziehe und zudem die Lohnthese dahingehend zugrundelege, daß das Wertgrenzprodukt eines Faktors und dessen Vergütung einen überregional einheitlichen Lohnsatz bewirken würde. Die Lohnthese sei aufgrund nationaler und auch regionaler Gestaltungsmöglichkeiten jedoch differenzierter zu sehen.⁵⁹⁷

Beide Modelle, sowohl die neoklassische Theorie als auch das Polarisationsmodell, hält Busch für unzureichend zur Prognosestellung für die Regionaldisparitäten. Er sieht einen Abbau der Disparitäten durch den Binnenmarkt dann gewährleistet, wenn der jeweilige Staat die Fiskalpolitik und die beteiligten Gewerkschaften die Tarifpolitik den Erfordernissen des Marktes anpassen, und kommt zu dem Schluß, „... daß durch den Aufholprozeß der schwächer entwickelten nationalen Volkswirtschaften das gemeinschaftliche Regionalgefälle reduziert werden kann,“⁵⁹⁸ vor allem, wenn durch die Binnenmarktentwicklung eine überdurchschnittliche Dynamik des Marktes einsetze.

Gegen diesen optimistischen Ausblick sprechen mehrere Faktoren. Der Binnenmarkt bringt einen größeren Wettbewerbsdruck mit sich, was für wachstumsschwache Regionen zunächst einmal erhöhte Kosten bedeutet, um sich der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und auch den Konvergenzkriterien für die Währungs- und Wirtschaftsunion anzupassen.

Eines der Hauptprobleme besteht darin, daß eine Konzentration der Wirtschaftstätigkeit in den ohnehin schon bevorteilten Zentralregionen zu erwarten ist, da die schwächeren Regionen nicht über deren nahezu optimale Standortbedingungen verfügen.⁵⁹⁹ In den schwächeren - vorwiegend südeuropäischen - Gebieten ist mit einer erhöhten Freisetzung von Arbeitskräften zu rechnen, da die Unternehmen aufgrund des verstärkten Konkurrenzdrucks zu Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen gezwungen sind. Zudem weisen die Arbeitskräfte in diesen Regionen größtenteils nicht die erforderlichen erhöhten Qualifikationen auf.⁶⁰⁰

Auch Franzmeyer [1993] stellt einen allgemeinen ökonomischen Vorteil der „Nord-“ gegenüber den „Südstaaten“ fest, da im Binnenmarkt nach allgemeinen Einschätzungen vor allem das unternehmensnahe Dienstleistungsgewerbe und die Hochtechnologiebereiche

⁵⁹⁷Vgl. Busch [1991], S. 135 ff.

⁵⁹⁸Ibid., S. 158.

⁵⁹⁹So auch die Einschätzungen von Ermer/Schulze [1990], S. 19; Sperling, a.a.O., S. 327, u.a..

⁶⁰⁰Vgl. Ermer/Schulze [1990], S. 94.

prosperieren werden: High-Tech-Unternehmen befinden sich in erster Linie in Nord-/Westeuropa, während die südlichen Länder hauptsächlich arbeitsintensive Erzeugnisse produzieren. Er nennt als „Gewinner“ der Binnenmarktentwicklung die Investitionsgüterindustrie Deutschlands, die Chemie-/Pharmaziebetriebe, die Nahrungsmittel- und die Papier- und Druckindustrie in Großbritannien, sowie Unternehmensbranchen im Bereich der Spitzentechnologie in Frankreich.⁶⁰¹

Die südlichen Staaten reagieren nun ihrerseits mit dem Versuch, ihre Produktionsstrukturen durch eine Hinwendung zu wachstumsintensiveren und technologisch anspruchsvolleren Produkten umzugestalten. Spanien und das als peripheres, ökonomisch schwaches Land auch in diese Sparte gehörende Irland haben zu diesem Zweck bereits hohe Auslandskapitalsummen erhalten können. In Portugal werden zwar viele Investitionen getätigt, der Schwerpunkt liegt jedoch auf Rationalisierungsmaßnahmen in traditionellen Sektoren, es droht dort also die Gefahr, daß keine tatsächlichen wirtschaftsstrukturellen Innovationen erfolgen werden, sondern daß man bestehende Strukturen festigt und lediglich die Produktionskosten zu senken versucht. Dies geht konsequenterweise mit Arbeitsplatzkürzungen einher.

Ein weiterer Problemfaktor der Anpassung der schwachen Regionen an das Binnenmarktgefüge besteht in der Einführung der WWU: Zwar führt der Wegfall von Wechselkurskriterien und Geldumtauschgebühren zu weiteren Kostensenkungen, doch auch davon werden in erster Linie die inflationsstärkeren Länder profitieren. Für die inflationsanfälligen Länder bedeutet die Einführung einer gemeinsamen Währung, daß sie bspw. bei überdurchschnittlichen Lohn- und Preissteigerungen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen, nicht mehr das bisherige Korrektiv in Form von Währungsabwertung und Zinserhöhung einsetzen können. Gelingt es ihnen nicht, die Lohnpolitik so zu gestalten, daß sich auf diesem Wege stabile Preise und Kosten bewirken lassen, so prognostiziert Franzmeyer [1993] einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit, soziale Konflikte und unter Umständen die Abwanderung mobilen Kapitals, was zu einem Rückfall ganzer Regionen führen könne.⁶⁰²

Für einen Ausgleich der ungleichen Belastungen der Regionen durch die Binnenmarktentwicklung ist eine verstärkte Strukturhilfe aus dem Gemeinschaftsetat erforderlich. Für den Zeitraum bis 1992 hatte die EG die Leistungen aus dem Fonds für die am wenigsten entwickelten Gebiete bereits auf 110 Mrd. DM verdoppelt. Im Rahmen des darauf folgenden EG-Finanzrahmenplans wurde ein neues „Kohäsionsinstrument“ mit Mitteln in Höhe von 20,4 Mrd. DM für fünf Jahre (1994-99) veranschlagt.⁶⁰³ Die Einrichtung eines Kohäsi-

⁶⁰¹ Franzmeyer, a.a.O., S. 356.

⁶⁰² Ibid., S. 358 f.

⁶⁰³ Siehe FR, 10.03.1992.

onsfonds war von den Mitgliedstaaten auf dem Gipfeltreffen in Edinburgh beschlossen worden. Ausgestattet wurde das „Cohesion Financial Instrument“ vom 01.04.1993 an mit zunächst drei, dann fünf Milliarden DM jährlich, die den ökonomisch schwachen Staaten Spanien, Portugal, Griechenland und Irland zukommen sollen. Sie hatten ihre Zustimmung zum Maastrichter Vertrag z.T. vehement von der Einrichtung eines speziellen Fonds zu ihren Gunsten abhängig gemacht.

Im Rahmen des Delors-II-Pakets wurden die Strukturmittel insgesamt für den Zeitraum von 1992 bis 1999 real um 61% auf 60 Mrd. Mark angehoben.⁶⁰⁴ Größtes Empfängerland von Strukturhilfen insgesamt ist Spanien, gefolgt von Griechenland und Portugal, sowie an nächster Position zumindest im Jahre 1993 noch die BRD aufgrund der ökonomischen Probleme durch die Wiedervereinigung 1989.⁶⁰⁵

Der Einfluß solcher Mittel auf den Erhalt von Arbeitsplätzen ist zwiespältig zu bewerten, da die Gelder effizienten Umstrukturierungen zur Anpassung an die Marktbedingungen dienen sollen, nicht aber der Aufrechterhaltung ineffizienter Strukturen, in denen sich ein Teil der Arbeitsplätze befindet. Feithen [1985] kommt in ihrer Arbeitsmarktstudie zu dem Schluß, daß die Beseitigung der Handelsbarrieren zwischen den EG-Mitgliedstaaten die Ungleichgewichte zwischen Ländern und Regionen in einem kumulativen Prozeß verstärken werde und beruft sich dabei auf das oben beschriebene Polarisationsmodell, bzw. auf Myrdal selbst, der feststellte: „By themselves, migration, capital movements, and trade are rather the media through which the cumulative process evolves - upwards in the lucky regions and downwards in the unlucky ones,“⁶⁰⁶ und Franzmeyer sieht gar die Tendenz, daß sich in der weiteren Entwicklung eine „Club-Mentalität“ entwickeln könnte; es gebe dann den „Club“ der reichen Länder Westeuropas, „... der sich gerade noch eine arme südliche Peripherie leistet.“⁶⁰⁷

Die negativen Arbeitsmarktwirkungen für die peripheren Regionen werden auch in der eher positiven Beurteilung der Entwicklung von Regionaldisparitäten von Böttcher [1990] deutlich, der eine Verringerung der regionalen Ungleichgewichte - ähnlich wie Busch [1991] - nur dann gegeben sieht, wenn

- durch eine spezielle Regionalpolitik infrastrukturelle Nachteile für die weniger entwickelten Regionen vermieden werden,
- in der Tarifpolitik keine Linie verfolgt wird, die die Rentabilität der Investitionen in diesen Regionen durch erhöhte Lohnstückkosten mindert und

⁶⁰⁴EUR-OP NEWS, Vol. 2, No. 2, May/June 1993; Franzmeyer, a.a.O., S. 359.

⁶⁰⁵EUR-OP NEWS, Vol. 2, No. 3, October 1993.

⁶⁰⁶Feithen [1985], S. 37 f.: „Nach der These Myrdals [über den Prozeß der zirkulären und kumulativen Verursachung] würde

die Beseitigung von Barrieren zwischen den EG-Mitgliedstaaten dazu führen, daß sich die zwischen den EG-Ländern und -Regionen bestehenden Ungleichgewichte in einem kumulativen Prozeß verstärken.“

⁶⁰⁷Franzmeyer, a.a.O., S. 360.

- der Faktoreinsatz in der Produktion an die komparativen Kostenvorteile des jeweiligen Landes in der Weltwirtschaft angepaßt wird.⁶⁰⁸

Auch das „Manifest der Ökonomen gegen Maastricht“ spricht die Problematik der Notwendigkeit von Lohnverzicht und Arbeitslosigkeit an: „Einen Konsens, Preisstabilität als Priorität zu betrachten, wie er traditionell in Deutschland vorliegt, gibt es in Gesamteuropa bisher noch nicht. Nur mit einem solchen Konsens, den Notenbank, Regierung und Bevölkerung gemeinsam tragen, kann jedoch eine konsequente Stabilitätspolitik verfolgt werden, da diese u.a. der Unterstützung der Lohnpolitik und der Finanzpolitik des Staates bedarf.“⁶⁰⁹

Eine Verringerung der regionalen Disparitäten wird also nur auf dem Wege einer Stagnation oder - was wahrscheinlicher ist - einer Verschlechterung der Sozialstandards und der Arbeitsplatzerhaltungsmaßnahmen möglich sein. Da der Ausgleich durch Strukturhilfen des EU-Etats nur begrenzt wirksam sein kann, wird von den meisten Autoren eine bessere Konzipierung des Mitteleinsatzes gefordert, um vor allem die negativen sozialen Auswirkungen soweit wie möglich im Vorfeld zu verhindern.⁶¹⁰ Dies scheint umso wichtiger, als das Sozialleistungsniveau in den peripheren Regionen nicht angehoben werden kann, ohne die Produktivität zu beeinträchtigen. Aus diesem Grunde wird eine Angleichung des Standards an die entwickelten Wirtschaftsregionen erst nach realen Wettbewerbsangleichungen erfolgen.⁶¹¹ Bestätigt wird diese Einschätzung auch durch die Konzeption der Sozialcharta der EG, in der mit Rücksicht auf die wirtschaftlich rückständigen Gebiete für den sozialen Bereich lediglich Mindeststandards vereinbart wurden.

Vieles deutet also darauf hin, daß es im Zuge der Binnenmarktentwicklung auch längerfristig zu eher negativen sozialökonomischen Auswirkungen kommen wird, anders als es bspw. Cecchini in seinem Bericht beurteilt. Franzmeyer [1993] attestiert Cecchini eine Überschätzung der statischen Effekte eines Gemeinsamen Marktes, selbst, wenn es zum angestrebten Wirtschaftswachstum kommen sollte: Da die internen Handelshemmnisse entgegen der Grundlage des EG-Forschungsberichtes nicht vollständig beseitigt sind und auch langfristig zunächst nicht beseitigt werden können, hält sich die gegenseitige Marktdurchdringung der Mitgliedstaaten in Grenzen, die das Wirtschaftswachstum hemmen. Außerdem prognostiziert Franzmeyer vielen Staaten auch für die kommenden Jahre hohe Haushaltsdefizite, die vor allem in den peripheren Regionen keinen Spielraum für Innovationen und Neuinvestitionen lassen werden, da man Überschüsse zunächst zur Konsoli-

⁶⁰⁸Winfried Böttcher (Hrsg.), Soziales Europa 1993 - Noch eine Illusion, Baden-Baden 1990, S. 159.

⁶⁰⁹Vgl. Hrbek [1993], S. 159.

⁶¹⁰Böttcher [1990], S. 30; Ermer/Schulze/u.a. [1990].

⁶¹¹So auch die Einschätzung von Heinz Werner, Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes - Chancen und Risiken, in: Buttler/Walwei/Werner [1989], S. 7 ff., hier S. 21.

dierung der Haushalte nutzen muß, um die Konvergenzkriterien der Währungsunion erfüllen zu können. Diese Einschätzung bestätigte sich im Juli 1994, als der Währungsausschuß feststellte, daß mit Ausnahme Luxemburgs alle EU-Staaten „exzessive Defizite“ in ihren öffentlichen Haushalten aufwiesen und damit die Vertragsbedingungen für die letzte Stufe der WWU im Jahre 1999 noch immer stark gefährdet seien. Der Ausschuß bemängelte u.a. eine „mangelnde Etatdisziplin“.⁶¹² Am 24.08.1994 hatten alle Staaten bis auf Italien, Spanien, Portugal und Griechenland - also jene peripheren Regionen, für die Probleme prognostiziert wurden - die Inflationsziele entsprechend des Unionsvertrages erreicht.⁶¹³ Es schien also, als ob zumindest in den ökonomisch stärkeren Staaten der dynamische Prozeß einer gesteigerten Investitionstätigkeit erste Erfolge gezeigt hätte. Allerdings war dies auch auf geringe Lohnanstiege und häufig auf Kürzungen im Sozialbereich der Wohlfahrtsstaaten zurückzuführen.

Eines der größten Probleme für die Währungsunion sind die Defizite der öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten sowie die Verschuldungsraten. Das Europäische Währungsinstitut (EWI) stellte in seinen Studien für das Jahr 1995 fest, daß die Verschuldung der meisten Mitgliedstaaten den für die Währungsunion festgelegten Grenzwert von 60% des Brutto-Inlandsproduktes überschritt und damit die Einhaltung der Konvergenzkriterien gefährdete.⁶¹⁴

Auch stellte Franzmeyer noch 1993 fest, daß die aktuelle Investitionstätigkeit eher in Portugal, Spanien und Irland zu beobachten sei und führte dies zum einen auf kostenorientierte Produktionsverlagerungen innerhalb der Gemeinschaft und zum anderen auf Direktinvestitionen aus Drittländern, vor allem aus Japan, zurück.⁶¹⁵ Die Unternehmen der Drittstaaten versuchen, sich den Zugang zum großen Potential des Binnenmarktes zu verschaffen, bevor nach ihren Befürchtungen durch eine Dominanz der einzelstaatlichen protektionistischen Wünsche - Schließung nach Außen als Ausgleich für den höheren Wettbewerbsdruck im Innern der Gemeinschaft - dieser Zugang erschwert wird. Aber auch diese erhöhte Investitionstätigkeit in den peripheren Regionen konnte bisher noch nicht zu einer Aufhebung der Disparitäten beitragen, so daß die anderen Mitgliedstaaten auch weiterhin im Rahmen der Strukturfonds, vor allem aber des Kohäsionsfonds finanzielle Hilfe leisten müssen. Mögliche positive Effekte des Binnenmarktes werden somit weiter hinausgezögert.

Bislang ist eine umfassende soziale Flankierung des Binnenmarktprojektes und der Neuerungen durch die Europäische Union nicht vorhanden, obwohl bereits Padoa-Schioppa

⁶¹²FR, 28.07.1994, S. 11.

⁶¹³FR, 24.08.1994, S. 11, nach EUROSTAT.

⁶¹⁴FR, 03.04.1996

⁶¹⁵Franzmeyer, a.a.O., S. 355.

in seinem Bericht darauf hinwies, daß die Freisetzung der Marktdynamik zu unerträglichen Disparitäten auf regionaler und sozialer Ebene führen könne, weshalb eine gemeinsame Bewältigung dieser Probleme dringend erforderlich sei. Wie bereits festgestellt wurde, ist die Verteilungspolitik in der EU jedoch stark von der Durchsetzung nationaler Interessen geprägt, die einen Fortschritt der EU-Sozialpolitik eher behindern als fördern. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit beinhaltet das Weißbuch der EG-Kommission von 1993 zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vorrangig Konzepte zur Schaffung von Arbeitsplätzen: Zinssenkungen bis zu 3 Prozentpunkten werden gefordert und Maßnahmen, die die Inflationsrate in der Gemeinschaft auf das Niveau von maximal 2-3% zurückdrängen sollen. Angestrebt wird ein jährliches Wirtschaftswachstum von drei Prozent. Die erste Fassung dieses Konzeptes wurde von den Wirtschafts- und Finanzministern der EU-Staaten wegen zu detaillierter Vorgaben heftig kritisiert, so daß eine Überarbeitung erfolgen mußte. Weitere Empfehlungen beinhalten klare soziale Einschnitte vor allem für die Arbeitnehmer in der EU: Zur Schaffung von Arbeitsplätzen „seien in den meisten EU-Ländern nicht nur keine Realloohnerhöhungen erlaubt, sondern die durchschnittlichen Lohnsteigerungen müßten auch unter dem Produktivitätszuwachs liegen.“⁶¹⁶ Eine „entschärfte“ Fassung des Weißbuchs wurde dann im Dezember 1993 vorgelegt. Es enthielt weniger konkrete Empfehlungen und Vorgaben und läßt damit den Mitgliedstaaten wieder einen breiteren nationalen Spielraum für Maßnahmen. Zu den im Weißbuch genannten angestrebten sozialen Maßnahmen gehören wiederum hauptsächlich arbeitsmarktbezogene Regelungen.

Bewertung

Eine gemeinschaftliche Sozialpolitik scheint angesichts der sozio-ökonomischen Auswirkungen des Binnenmarktes unerlässlich, wird aber nur minimal geplant. Die Ansicht, eine Harmonisierung auf zwischenstaatlicher Ebene sei zunächst ausreichend zum Schutz der sozialen Sicherheit, läßt weitere mögliche negative Folgen außer Acht: So weisen Pelkmans/Egenhofer [1993] darauf hin, daß es im Rahmen eines föderalistisch strukturierten Europas zu „Spill-Over-Effekten“ im Sozialbereich kommen könne und nennen als Beispiel die suboptimale Bereitstellung öffentlicher Güter im Bereich der Bildung und Ausbildung sowie der sozialen Programme. Gemeint ist damit eine Ungleichverteilung, die sich bspw. daraus ergeben könnte, daß aufgrund der Freizügigkeit ein Mitgliedstaat von der Ausbildung eines Wanderarbeitnehmers in einem anderen - auf dessen Kosten - profitieren könnte.⁶¹⁷ In größerem Ausmaß hieße dies eine ungerechte Kosten-Nutzen-

⁶¹⁶FR vom 23./24./25.11.1993.

⁶¹⁷Jacques Pelkmans/Christian Egenhofer, Defizite in Politikfeldern der EG-Integration, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 313 ff., hier S. 321.

Verteilung zwischen den Staaten. Auch deshalb wäre eine zentrale Sozialpolitik für die Mitgliedstaaten von Vorteil.

Weitaus gravierender als die reine Vernachlässigung sozialer Sicherungsmaßnahmen scheint der Mangel an Bürgernähe, der sich aus der Ignoranz der Bedürfnisse - auch der „Sicherheitsbedürfnisse“ - der EU-Bewohner, deren Ängste vor Sozialabbau, Sozialdumping und ähnlichem durch konkrete sozialpolitische Maßnahmen gemindert werden könnten, ableiten läßt. Nicht nur emotionale Ängste schwächen die Akzeptanz der Bürger für die europäische Integration, sondern auch konkrete Maßnahmen: So können die erhöhten Finanztransfers bspw. an den Strukturfonds der EU zu negativen Beurteilungen führen (bspw. in der Diskussion in der BRD: „Zahlmeister der EG“ und ähnliche Formulierungen), wenn nicht gleichzeitig eigene Gewinne aus der Integration zu erkennen sind. Eine Solidarität unter den „Unionsbürgern“ wird sich auf diese Weise kaum erreichen lassen.

Die bisherige Entwicklung des Binnenmarktes hat zwar in mancher Hinsicht zu einer Wohlstandssteigerung geführt, dennoch bleiben die Verhältnisse in vielen Lebens- und Arbeitsbereichen für den einzelnen Bürger unbefriedigend.⁶¹⁸ Angesichts des sich verschärfenden Wettbewerbs werden die Arbeitnehmer nicht nur einer größeren internationalen Konkurrenz der Arbeitskräfte ausgesetzt sein, sondern - durch die Verschmelzung nationaler Arbeitsmärkte zu *einem* europäischen Arbeitsmarkt mit größerer Mobilität - auch einer direkten Konkurrenzsituation untereinander. Das gleiche trifft für die Arbeitgeber zu, die ihre neuen Standorte in entscheidendem Maße von den für sie günstigsten arbeits- und gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen und Sozialabgaberegeln abhängig machen werden. Eine konkrete gemeinsame soziale Flankierung scheint also unerlässlich, um das (sich meiner Ansicht nach abzeichnende) Sozialdumping zu verhindern und eine tatsächliche „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“⁶¹⁹ zu erreichen. Die zu erkennende Tendenz verheißt jedoch keine solche Entwicklung, da die Planungsebenen der EU mittlerweile ihren Harmonisierungsanspruch weitgehend zugunsten des Prinzips gegenseitiger Anerkennung von Regelungen aufgegeben haben. Entscheidende Meßgröße des Binnenmarkterfolges ist für die verantwortlichen Planer der Wettbewerb, der weiterhin Priorität vor der Harmonisierung genießt und eine weitreichendere soziale Absicherung auch in den einzelnen Staaten in den Hintergrund drängt. Das Bundesministerium für Wirtschaft informierte bspw. die Unternehmer darüber, daß „... in einigen Märkten und Produktbereichen [...] ein weiterer Konzentrations- und Ausleseprozeß stattfinden [wird]“ und daß „[...] neue Betriebsgrößen, neue Unternehmensstrukturen und grenzüberschreitende Kooperationsformen erforderlich sein [werden].“⁶²⁰ Ein Hinweis auf ~~die in diesem Zusammenhang~~ notwendige soziale Absicherung der Arbeitnehmer wird

⁶¹⁸ Dies konstatieren z.B. auch Ermer/Schulze/u.a. [1990], S. 15.

⁶¹⁹ Art. 117 EWGV.

⁶²⁰ Bundesministerium für Wirtschaft, Leitfaden zum EG-Binnenmarkt, Bonn 1992.

nicht gegeben - für sie gibt es auch nur wenig spezielles Informationsmaterial. Da eine Umverteilung des Wohlstands insbesondere zwischen größeren Unternehmen, die von dem Binnenmarktprojekt aufgrund ihrer finanziellen Flexibilität und der daraus resultierenden Anpassungsfähigkeit an die Erfordernisse zumeist profitieren werden, und den Arbeitnehmern zu erwarten steht, wird die Notwendigkeit einer festgeschriebenen Angleichung des Arbeits- und Sozialrechts zum Schutz der Arbeitnehmer umso größer.⁶²¹ Es zeichnet sich jedoch ab, daß man darauf lange wird warten müssen, denn die nationalen „Eigensinnigkeiten“ der Mitgliedstaaten verhindern vor allem auf dem Gebiet der politischen Integration echte Fortschritte.⁶²²

Für Migranten aus Drittstaaten ist eine Verschlechterung der sozialen Lage aus zweierlei Hinsicht von großer Bedeutung: Sie haben nicht nur die konkreten Wohlstandsverluste aufgrund der festgestellten Diskriminierungssituation in meist stärkerem Maße als die einheimische Bevölkerung mitzutragen, da sie am untersten Rand der sozialen und gesellschaftlichen Skala stehen und zudem auch innerhalb der Arbeitnehmerschaft ein neues „Subproletariat“ darzustellen scheinen.⁶²³ Immer mehr werden sie auch in die Sündenbockfunktion für verfehlte nationale und supranationale (EU-)Politik gedrängt. Bei einem Abgleiten in soziale Abhängigkeit und der Inanspruchnahme staatlicher Fürsorge wie bspw. Sozialhilfe drohen ihnen zusätzlich zu der mit diesem sozialen Abstieg verbundenen Deprivation auch staatliche Repressionsmaßnahmen.⁶²⁴ Eine weitere Folge kann eine noch stärkere Abwehrhaltung der einheimischen Bevölkerungen sein, die Drittstaatenangehörige zunehmend als Konkurrenz empfinden. Diese Situation hat bereits in allen EU-Staaten zu Eskalationen, häufig verbunden mit rassistischer Gewalt, geführt.

Notwendig für einen funktionierenden Binnenmarkt, der nur unter Einbeziehung der Bürger funktionieren kann, wenn er nicht auf rein ökonomische Aspekte beschränkt bleiben soll, und notwendig auch für eine Europäische Union, die mehr als eine schöne Worthülse darstellen soll, sind soziale Innovationen. Durch sie könnte man den potentiellen zukünftigen Negativentwicklungen positive Erfahrungen entgegensetzen und vor allem versuchen

- die soziale Lage der EU-Bürger in allen Lebens- und Arbeitsbereichen ausreichend abzusichern;

⁶²¹ So auch Buttler [1989], S. 14.

⁶²² Dazu bemerkt Franzmeyer, a.a.O., S. 360: „Da die diskretionäre Schaffung der Politischen Union allzu mühsam ist, setzt man auf die These, daß der ökonomische Integrationsdruck zwangsläufig die politische Integration nach sich ziehen wird.“

⁶²³ Vgl. Jochen Blaschke/Kurt Greussing (Hrsg.), „Dritte Welt“ in Europa: Probleme der Arbeitsimmigration, Frankfurt a.M. 1980, 1. Kapitel: Arbeitsimmigranten - Klasse im Übergang.

⁶²⁴ Vgl. Länderstudie BRD: Sozialhilfebezug kann als Ausweisungsgrund gelten.

- den weiteren sozialen Abstieg der benachteiligten Gruppen zu verhindern und ihre Situation zu verbessern;
- ethnische und andere Minderheiten zumindest vor solchen Ressentiments und schlimmerem Gebaren einheimischer Bevölkerungsteile zu schützen, die aus Verlustängsten und einer vermeintlichen Bedrohung ihres Wohlstands entstehen. Dem vorzuziehen wäre natürlich eine völlige Gleichstellung aller Bevölkerungsgruppen im Rahmen konkreter Integrationskonzepte.

Sollten in der weiteren Entwicklung der EU-Politik keine außergewöhnlichen Veränderungen eintreten, so ist abzusehen, daß es statt eines „sozialen Sockels“ durch die Angleichung der europäischen Sozialrechtsordnungen lediglich eine koordinierte Sozialpolitik mit weiterhin nationalstaatlicher Basis und dem Vorrang nationaler Interessen geben wird. Auch im sozialen Bereich zeichnet sich also ab, daß man die Gewinner und Verlierer künftiger Veränderungen bestimmt, bevor einheitliche Grundregelungen geschaffen werden. Ein akzeptables einheitliches sozialpolitisches Programm, das sich nicht - wie die Armutsbekämpfungsprogramme - auf „Feuerwehrfunktionen“ beschränkt, ist nicht zu erkennen.

„Herausforderung und auch Chance ist die Ausweitung des Handels mit Mittel- und Osteuropa. Die Veränderungen in den Reformländern eröffnen die Möglichkeit engerer Wirtschaftsbeziehungen, Investitionen und Zeit sind nötig, um diesen Ländern zu ermöglichen, in einen effektiven Wettbewerb mit anderen Industriestaaten zu treten und die für ihre langfristige Entwicklung notwendigen Exporterlöse zu erzielen.“⁶²⁵

Die mittel- und osteuropäischen Staaten und die Europäische Union

Eine Anbindung der mittel- und osteuropäischen Staaten an die EU mit dem Ziel der Integration in die Gemeinschaft wird unter anderem aus ökonomischen aber auch aus sicherheitspolitischen Gründen angestrebt. Die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung ist seit den Reformen in Mittel- und Osteuropa sehr schnellebig. Von vorrangiger Bedeutung für diese Arbeit ist die wirtschaftliche Entwicklung, denn sie wird sich unter anderem auf die Größe der weiteren Migration aus den betreffenden Staaten auswirken, ebenso wie die Demokratisierungsprozesse darauf einen Einfluß haben. In migrationsbezogener Sicht ergeben sich folgende grundsätzliche Fragen:

- 1.) Wieviele Zuwanderer kommen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten, und wie wird sich der Migrationsprozeß entwickeln, wenn sich die wirtschaftliche und politische Lage in den Herkunftsländern verbessert? Wie reagiert die EU auf diese Zuwanderung? Sind Unterschiede in der Reaktion auf die osteuropäischen Migranten im Vergleich zu Migranten aus anderen Herkunftsländern zu erkennen?
- 2.) In vielen mittel- und osteuropäischen Staaten schwelen ethnische Konflikte, mancherorts werden sie bereits offen ausgetragen. Wird sich dieses Problem bei einer näheren Anbindung dieser Staaten an die Gemeinschaft auf die Mitgliedstaaten ausweiten?
- 3.) Auch als Durchwanderungsgebiet spielen viele Staaten in Mittel-/Osteuropa eine relativ große Rolle. Wie reagieren sie auf diese „Migrationserfahrung“, gibt es rechtliche Regelungen im Umgang mit Migranten und Flüchtlingen, Abkommen mit den Herkunfts- oder Zielländern dieser Migranten?

Von Interesse ist dabei natürlich, ob es bereits Gemeinsamkeiten solcher Migrationsregelungen mit jenen der EU-Staaten gibt - denn sollte die angestrebte Anbindung zu einer echten Integration führen, so werden diese Staaten die neuen Außengrenzen der Gemeinschaft bilden.

⁶²⁵ Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, „Start in den Binnenmarkt“, Luxemburg 1991, S. 14.

Im folgenden Kapitel werden nicht alle genannten Aspekte einer näheren Betrachtung unterzogen, es soll in erster Linie eine Annäherung an das Thema erfolgen. Eine intensive Analyse der mittel- und osteuropäischen Staaten, ihrer Migrationspolitik, der weiteren Entwicklung und andere Themen bieten hinreichend Stoff für weitere wissenschaftliche Arbeiten.

(Hinweis: Der Kürze halber wird von nun an in diesem Kapitel von „Osteuropa“ die Rede sein - gemeint sind damit die mittel- und osteuropäischen Staaten.)

Osteuropa: Der Westen rückt näher

Die Zahl der Migranten und Flüchtlinge aus Osteuropa nimmt zu. Trotz wirtschaftlicher und demokratischer Reformprozesse versuchen viele Menschen, und nicht nur jene aus Bürgerkriegsgebieten, sich in den westeuropäischen Staaten eine neue Zukunft aufzubauen, obwohl ihre Heimatländer bereits erfolgreich Kontakte zu westeuropäischen Wirtschaftsmächten geknüpft haben. Die EU hat die osteuropäischen Reformstaaten als neue Handelspartner entdeckt: Hier steht neben wirtschaftlichen Interessen vor allem die Absicht im Hintergrund, den Reformprozeß zu stabilisieren und die Staaten in einen europäischen Zusammenhalt einzubinden, um so auch auf eine dauerhafte militärische Entspannung hinzuwirken: „Eastern Europe must succeed in their reforms so that all of Europe can be a stable area no longer threatened by military conflict. Reuniting Eastern and Western Europe in a unified market economy can bring us all enormous benefits to our economies, in part by believing the heavy defence outlays in our government budget.“⁶²⁶

Die „Rückkehr nach Europa“ war das Ziel der meisten Revolutionen Ende der achtziger Jahre, die zu den Reformprozessen in den ehemals mit der Sowjetunion verbundenen Staaten geführt haben, und war auch das Anliegen Westeuropas. Die Dringlichkeit der Einbindung in das gesamteuropäische Integrationskonzept ist seit dem Zerfall der Sowjetunion noch stärker geworden, um zu einer Stabilisierung der ökonomischen und politischen Situation zu gelangen; Glaessner [1993] hält eine Anbindung sogar für „... das einzig erfolgversprechende Mittel gegen unsteuerbare ökonomische, soziale, nationale und ethnische Konflikte in und zwischen den Wrackteilen des sowjetischen Imperiums...“⁶²⁷

Die Europäische Gemeinschaft arbeitete bereits seit den achtziger Jahren auf eine solche perspektivische Anbindung hin: Mit fast allen RGW-Staaten wurden Handels- und Wirtschaftskooperationsabkommen geschlossen, so bspw. bereits 1980 mit Rumänien, das

⁶²⁶ Jeffrey Sachs, Charting Poland's Economic Rebirth, Interview, in: Challenge, January/February 1990, p. 29, zit. nach: Kurt Hübner, Osteuropa als neuer „Hinterhof“ Westeuropas? in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 541 ff., hier S. 560. Ein ähnlicher Ansatz bestand auch bei der Gründung der EWG, durch den man u.a. „Frieden und Freiheit“ wahren wollte, vgl. Präambel zum Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft.

sich von der RGW-Linie distanziert hatte und dadurch im osteuropäischen Raum ökonomisch isoliert dastand. 1986 sollte dieses Kooperationsabkommen auf den Agrarbereich und andere wirtschaftliche Sektoren ausgedehnt werden, aufgrund der Menschenrechtsverletzungen unter der Ceausescu-Diktatur suspendierte die EG 1987 alle weiteren Verhandlungen, sie wurden erst nach der Revolution und der Entmachtung Ceausescus 1989 fortgeführt, dann aber im Frühjahr 1990 aus Kritik an der Politik der neuen Machthaber wiederum ausgesetzt: Die alten Machtstrukturen wurden auch von der neuen Regierung Rumäniens weiter genutzt.

1988 wurden Handels- und Kooperationsverträge zwischen der EG und Ungarn geschlossen, die den schrittweisen Abbau von Lieferbeschränkungen bis 1995 vorsahen. Die EG nahm einen Abbau der Beschränkungen allerdings bereits 1990 vor,⁶²⁸ was man sicher im Zusammenhang damit sehen kann, daß in diesem Jahr wieder demokratische Wahlen in Ungarn stattfanden.

1989 schließlich war das Jahr des „Durchbruchs“: Am 1. April wurde ein vierjähriges Kooperationsabkommen mit der CSFR geschlossen,⁶²⁹ im September 1989 mit Polen und im Dezember 1989 mit der Sowjetunion Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit einer Geltungsdauer von zunächst zehn Jahren.⁶³⁰

Bereits im Juli 1989 hatten sich bereits die G7-Staaten in einem multilateralen Abkommen auf eine Unterstützung der Reformprozesse geeinigt, und im September 1989 hatte die EG-Kommission im Auftrag von 24 westlichen Industriestaaten ein Aktionsprogramm für weitere Hilfen ausgearbeitet, woraufhin Ungarn und Polen am 01.01.1990 in das PHARE-Programm aufgenommen wurden.⁶³¹ Auch das Kooperationsabkommen der EG mit der CSFR wurde im Mai 1990 in Anerkennung der Reformprozesse durch ein Abkommen mit zehnjähriger Geltungsdauer ersetzt.⁶³² Bei allen Abkommen behielt sich jedoch die EG Selbstbeschränkungsabkommen zum Schutz ihres eigenen Marktes vor.

Nachdem sich die EG-Staaten auf dem Dubliner Sondergipfel im April 1990 auf ein Dokument über die weiteren Beziehungen zu den osteuropäischen Reformstaaten geeinigt hatten, wurden 1990 Handels- und Kooperationsabkommen mit Bulgarien (Mai) und Rumänien (Juli) von der EG paraphiert. Noch im Laufe des Jahres und Anfang 1991 wurden auch Albanien, Bulgarien und Rumänien in das PHARE-Programm der Industriestaaten aufgenommen, zu dem Jugoslawien bereits seit längerem gehörte: Im Herbst 1991 wurde dieses Abkommen aufgrund der Bürgerkriegsentwicklung ausgesetzt.⁶³³

⁶²⁷ Gert-Joachim Glaessner, Auf dem Weg zu einem demokratischen Europa - Chancen und Gefährdungen, in: Jakobkeit/Yenal [1993], S. 667 ff., hier S. 669.

⁶²⁸ Rudolf Hrbek, Die Rolle der EG beim Aufbau einer gesamteuropäischen Ordnung, in: Jakobkeit/Yenal [1993], S. 581 ff., hier S. 586.

⁶²⁹ Klaus Busch, Umbruch in Europa, Köln 1991, S. 287.

⁶³⁰ Hrbek, a.a.O., S. 586.

⁶³¹ Busch [1991], S. 288.

⁶³² Hrbek, a.a.O., S. 586.

⁶³³ Ibid., S. 589.

Ein Grund dafür, weshalb sich die Vertragsbeziehungen in den Jahren 1989/90 derart ausweiteten, lag in den Reformprozessen der jeweiligen osteuropäischen Staaten: In der CSFR hatte es 1989 durch die „sanfte Revolution“ einen Machtwechsel gegeben. Nach dem Sturz der Schiwkow-Regierung in Bulgarien 1987 fanden dort zwischen September 1989 und Juni 1990 wieder demokratische Wahlen statt, auch in Polen war im Juni 1989 gewählt worden. In Rumänien und Ungarn wurde ebenfalls 1990 wieder nach demokratischen Prinzipien gewählt. Aufgrund dieser zu erkennenden echten Fortschritte der Demokratisierungsprozesse trieb nun auch die EG die Verflechtungen voran. Im Mai 1991 trat dann das 1990 ausgesetzte Abkommen mit Rumänien wieder in Kraft.

Auf seinem Gipfeltreffen im Dezember 1991 beschloß der EG-Ministerrat nicht nur die Gleichstellung der baltischen Staaten und Albaniens mit den mittel-osteuropäischen Staaten in Form von Handelsabkommen einschließlich einer Liberalisierung des Warenverkehrs, sondern unterzeichnete die Assoziationsverträge - die sogenannten „Europaabkommen“ - mit Ungarn, Polen und der CSFR (sie bestehen heute mit der Slowakei und Tschechien). Diese Assoziierungsverträge beinhalten im Gegensatz zu den früheren Abkommen nicht nur ökonomische Aspekte, sondern bedeuten auch eine Beteiligung an der EPZ (außenpolitische Zusammenarbeit). Sie sollten die drei (später vier) Staaten allmählich auf einen Beitritt zur EU vorbereiten, dessen Zeitpunkt noch nicht feststand - ein Beitritt noch vor der Jahrtausendwende scheint allerdings kaum realistisch. Diese Verträge stellen wirtschaftlich eine Art „Tauschgeschäft“ dar: Die EG hebt die Einfuhrbeschränkungen auf und senkt die Zölle, die beteiligten Staaten im Osten öffnen dafür ihre Märkte für EG-Produkte. Angestrebt wird eine Freihandelszone, zu deren Verwirklichung innerhalb von zehn Jahren zunächst die EG ihre Zölle auf Industriewaren innerhalb von fünf Jahren vollkommen abbauen will, mit Ausnahmen für Textilien, Kohle und Stahl, die erst nach sechs Jahren zollfrei werden. Im Gegenzug müssen natürlich auch die drei osteuropäischen Staaten ihren Import von EG-Produkten liberalisieren, ihnen wurden jedoch längere Fristen eingeräumt; so muß ein vollständiger Zollabbau in Polen nach sieben, in der CSFR nach neun und in Ungarn nach zehn Jahren erreicht worden sein.⁶³⁴ Für den Agrarbereich gelten restriktive Sonderbestimmungen. Im Rahmen der Assoziierungsabkommen wurde nun auch der gegenseitige Kapitaltransfer freigegeben, und Unternehmensgründungen im jeweils anderen Staatsgebiet wurden gestattet (bis auf das Banken- und Versicherungsgewerbe). Auch eine verstärkte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Forschung und Technologie wurde vereinbart. Die EG-Investitionsbank wird Infrastrukturprojekte in den drei Staaten mitfinanzieren und sagte für den Zeitraum ab Ende 1992, nach Ablauf des PHARE-Programms, weitere finanzielle Hilfen zu.

⁶³⁴Werner Weidenfeld/Manfred Huterer, Osteuropa: Herausforderungen - Probleme - Strategien, Gütersloh 1992, S. 68 f.

Für den Personenverkehr konnten keine weitreichenden neuen Vereinbarungen getroffen werden: Es wurden lediglich quantitative Kontingente für Arbeitskräfte aus den osteuropäischen Staaten festgelegt, die arbeitsrechtlich den gleichen Bestimmungen wie andere EG-Arbeitskräfte unterliegen. Nach einer Frist von fünf Jahren sollte neu über eine Liberalisierung des Personenverkehrs verhandelt werden.⁶³⁵ Mindestens einmal jährlich tagt nun ein Assoziierungsrat auf Ministerebene, um die Umsetzung der Verträge zu überwachen sowie den politischen Dialog weiterzuführen. Soweit der Inhalt der Verträge, die noch von den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament ratifiziert werden mußten. Aufgrund dieser zeitlichen Verzögerung des Inkrafttretens wurde zunächst ein Interimsabkommen ab März 1992 vereinbart.

Im Januar 1992 nahm die EG Assoziierungsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien auf, und im darauffolgenden Monat wurden die Handels- und Kooperationsabkommen mit den baltischen Staaten und Albanien unterzeichnet. Mittlerweile haben die Assoziationsabkommen mit Bulgarien und Rumänien Bestand.⁶³⁶

Verhandlungen mit den GUS-Staaten begannen im Sommer 1992, hieran beteiligten sich zunächst Rußland, Weißrußland, die Ukraine und Kasachstan. Bei diesen Verhandlungen ging es allerdings nur um Handelsabkommen, eine Beitrittsperspektive zur EU ist bis heute nicht gegeben. 1994 unterzeichnete die Ukraine als erster der ehemaligen GUS-Staaten den Kooperationsvertrag mit der EG, der neben einer politischen und kulturellen Zusammenarbeit auch die künftige Errichtung einer Freihandelszone vorsieht.⁶³⁷ Am weitesten gediehen ist die Einbindung in das westeuropäische Integrationskonzept für Ungarn und Polen: Sie haben 1994 die Vollmitgliedschaft in der EU beantragt.

Die zügigen Schritte der EG hin zu einem weiten Vertragsnetz mit Osteuropa und vor allem die mit weiteren Staaten angestrebten Assoziierungsverträge zeugen von dem Versuch, die Kooperation mit den osteuropäischen Reformstaaten auch in den Bereichen Justiz und Inneres und in anderen politischen Bereichen auszubauen, was angesichts der wachsenden Nationalismen auch geboten scheint, wenn die Reformbestrebungen ernsthaft gestützt werden sollen.

Deutlich wird bei allen Verträgen, daß sich die EG durchaus ihre eigenen Vorteile vorbehält: Weidenfeld/Huterer [1992] bemängeln bspw., daß die in den Assoziierungsabkommen vorgesehenen Übergangsfristen zum Zollabbau für die osteuropäischen Staaten zu kurz seien: Gegenüber der Stärke des EG-Marktes hätten die drei östlichen Staaten hier Nachteile zu verzeichnen, zumal sie während der Übergangsfrist ohnehin aufgrund der

⁶³⁵Ibid., S. 70.

⁶³⁶FR, 30.09.1994, S. 2.

⁶³⁷FR, 15.06.1994, S. 1.

Neustrukturierungen wirtschaftliche Verluste zu tragen hätten, was ihre Konkurrenzfähigkeit weiter beeinträchtigt.⁶³⁸

Auch Holzer [1993] stellt fest, daß entgegen dem sonst üblichen starken Asymmetriekonzept gegenüber schwächeren Ökonomien die EG von den osteuropäischen Märkten eine weitgehende Öffnung verlange; gleichzeitig aber gebe es „in Westeuropa Bestrebungen, die eigene Produktion überall dort zu schützen, wo ihr eine tatsächliche Konkurrenz aus dem Osten drohen könnte.“⁶³⁹ Soll eine Spaltung Europas in einen reichen, politisch integrierten Westen (einmal angenommen, die Integrationsentwicklung wird sich weiter fortsetzen) und einen armen, fragmentierten Osten vermieden werden, so sind noch große Anstrengungen von seiten der EU zu unternehmen, die nicht nur eine weitere Benachteiligung der östlichen Reformstaaten in den Wirtschaftsabkommen vermeiden, sondern auch eine stärkere politische Anbindung dieser Staaten anstreben sollten.⁶⁴⁰

Die osteuropäischen Reformstaaten bemühen sich, sowohl auf wirtschaftlichem als auch auf politischem Gebiet allmählich eine Angleichung an den Status der westeuropäischen Staaten zu erreichen, was natürlich mit großen Schwierigkeiten verbunden ist und einen langen Zeitraum in Anspruch nehmen wird: „Entsprechende wirtschafts- und gesellschaftspolitische Maßnahmen vorausgesetzt, wird davon ausgegangen, in zehn bis fünfzehn Jahren einen dem westeuropäischen Niveau vergleichbaren Lebensstandard in Gestalt produktivitätsgestützter Reallohnsteigerungen, sicherer Arbeitsplätze, weitreichender sozialstaatlicher Absicherungen und stabiler demokratischer Strukturen und Institutionen, die Partizipation erlauben, realisieren zu können.“⁶⁴¹ Notwendig wird diese Angleichung allerdings sein, wenn die Staaten aus dem Hinterhof Europas herauskommen und gleichberechtigte Partner anderer Wirtschaftsmächte werden wollen. Bis dahin haben die Staaten mit Problemen unterschiedlicher Art zu kämpfen. Konsens aller Reformkräfte sind folgende ökonomische Ziele: Stabile Währungen und ein ausgeglichener Staatshaushalt sind für eine stabile Entwicklung auch der politischen Reformprozesse unabdingbar. Im Arbeitsbereich müssen produktivitätsorientierte Löhne und Preise angesteuert werden, auch, um die Privatsektoren effizient gestalten zu können. Erst unter diesen Voraussetzungen ist überhaupt ein Aufholprozeß der rückständigen Wirtschaften möglich. Allerdings scheint der für diesen Prozeß angestrebte Umsetzungszeitraum von zehn bis fünfzehn Jahren zu optimistisch; allein aufgrund des politischen Demokratisierungsprozesses, der wiederum Probleme besonderer Art für eine solide Entwicklung mit sich bringt, werden die osteuropäischen Staaten vermutlich wesentlich länger brauchen,

⁶³⁸Weidenfeld/Huterer [1992], S. 70.

⁶³⁹Jerzy Holzer, Ostmitteleuropa vor neuen Beziehungen zu Ost und West, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 566 ff., hier S. 574.

⁶⁴⁰Vgl. dazu auch Glaessner, a.a.O., S. 670.

⁶⁴¹Hübner, a.a.O., S. 542.

um in eine auch nur annähernd vergleichbare Position wie westliche demokratische Industri-
nationen zu gelangen. So kommt Hübner [1993] in einer vergleichenden Analyse zu dem Ergebnis, daß es nur wenigen schwachen Ökonomien bei derartigen Umstrukturierungen selbst in einem Zeitraum von sechzig Jahren gelungen ist, ihre „relative Reichtumsposition signifikant zu verbessern.“⁶⁴²

Bisher ist es einigen osteuropäischen Staaten gelungen, ihre Ökonomien den westlichen Vorbildern etwas anzugleichen, unter anderem mit Hilfe und Beratung dieser westlichen Länder, die meist nicht zu graduellen Veränderungen, sondern zur sogenannten „Schocktherapie“ raten. In Polen, das diesem Rat folgte und sehr schnell eine restriktive Finanz- und Geldpolitik einleitete, den Zloty stark abwertete, die Preise dem freien Markt überließ und drastische Lohnkontrollen einführte, zeigen sich positive Ergebnisse: Die Inflationsrate konnte gesenkt und der Wechselkurs auf dem gewünschten Niveau stabilisiert werden. Allerdings kam es im gleichen Zuge zu einem Produktionsrückgang, die Arbeitslosenquote stieg drastisch an und soziale und politische Konflikte um die Löhne, die soziale Absicherung sowie generelle Ängste vor weiteren Einbußen der Lebensqualität der Menschen wurden immer stärker. Trotzdem zählt Polen, gemeinsam mit Ungarn und der CSFR, zu den „Vorreiterökonomien“ der östlichen Reformstaaten. Staaten wie Bulgarien, Rumänien oder auch die ehemalige SU, die graduelle Umstrukturierungen vornahmen, gehören zu den Nachzüglern. Allerdings gleichen die Arbeitslosenzahlen denen in Polen, lediglich die Preisentwicklung differiert zum Nachteil der langsameren Staaten. So scheint die Schocktherapie mit Hinblick auf eine möglichst schnelle monetäre Konsolidierung zunächst durchaus sinnvoll, bedeutet aber für die betroffene Bevölkerung harte Einschnitte in der sozialen Absicherung, in der persönlichen ökonomischen Situation. Nun stellt sich aber bei allen Reformprozessen das Problem der „Leidensfähigkeit“ der Bevölkerung, denn die Transformation eines kommunistischen in ein marktwirtschaftliches System steht nahezu beispiellos in der Geschichte da und bringt extreme - auch psychische - Härten für die Bevölkerung mit sich. Problematisch dabei sind die Phasen der ersten Umstellungen, in denen die Kosten bei weitem die Erfolge überwiegen und so der Bevölkerung schnell den Mut zu weiteren Reformen rauben können. Es ist daher nicht verwunderlich, daß vielerorts der Ruf nach „Rückumwandlung“ laut wird, denn der subjektive Eindruck der Menschen ist oftmals, daß es ihnen „früher“ besser ging, und manch einer wünscht sich den niedrigen, aber doch gesicherten Lebensstandard der Planwirtschaft zurück. Ein weiteres Problem ergibt sich aus der zu unsystematischen Konzipierung der Transformationen: „... der Abbau planwirtschaftlicher Institutionen wird nicht durch einen entsprechend schnell-

⁶⁴²Ibid., S. 543.

len Aufbau markt- und geldwirtschaftlicher Institutionen und regulativer Mechanismen kompensiert, so daß in der Folge ein institutionelles Vakuum entsteht...“.⁶⁴³ Ein solches Vakuum aber hemmt die Weiterentwicklung immens. Weitere Anstrengungen sind also notwendig, aber auch weitere Hilfen der EU: Die westlichen Unternehmer müssen nun vermehrt Investitionen tätigen, um eine weitere Anbindung der osteuropäischen Staaten an das Integrationssystem der EU zumindest ökonomisch zu ermöglichen.

Neben diesen wirtschaftlichen Maßnahmen darf die politische Dimension nicht vernachlässigt werden: Beide Aspekte beeinflussen die Lebenssituation der Bevölkerung und werden - angesichts des hohen Auswanderungspotentials in Osteuropa - von weitreichender Bedeutung dafür sein, ob es den östlichen Staaten gelingt, die Geduld ihrer Bevölkerungen für langwierige Reformen zu erhalten, oder ob der Westen mit wachsenden Migrationszahlen zu rechnen haben wird. Dies hängt im wesentlichen auch davon ab, inwieweit sich die demokratischen Kräfte werden etablieren und festigen können. Bisher ist zwar das alte System zerstört, aber neue demokratische Institutionen und Konzepte sind zum Teil noch unzureichend ausgebildet. Die politische Situation läßt sich in vielen Staaten als Schwebestadium beschreiben, in dem insbesondere die nationalistischen und neokommunistischen Strömungen wieder Zulauf erhalten, denn den Menschen wurden jegliche bekannte Identifikationsmuster zunächst genommen, ohne ihnen Ersatz dafür zu bieten - allein der Blick in den Westen genügt nicht, um die eigene neue Lebenssituation als hoffnungsvoll empfinden zu können. Man könnte die Erlebniswelt der Bevölkerung vielleicht ganz einfach in dem Satz „Demokratie ist gut - Arbeit und Nahrung ist besser“ zusammenfassen - oder etwas komplizierter, wie es Glaessner [1993] feststellt: „Demokratie als 'Herrschafts- und Lebensform' ist den Individuen fremd,“ und die Demokratisierung sei gefährdet, weil sie „unvermeidlich ... mit wachsender absoluter oder relativer Deprivation [einhergeht].“⁶⁴⁴

Auch drohen Nationalismus und religiöser Fundamentalismus, weil diese Wertmaßstäbe ganz wesentlich zu den revolutionären Prozessen beitrugen, die schließlich die kommunistischen und sozialistischen Systeme stürzten. Sie bieten sich also gerade in schwierigen Zeiten wieder als Identifikationsmuster an.⁶⁴⁵ Mehrere Autoren stellen fest, daß die politische Situation in den osteuropäischen Staaten momentan von einer Bedrohung der Demokratisierungsprozesse durch Nationalismus, Chauvinismus, Xenophobie, Sezessionismus, Irredentismus, Sozialpopulismus, Antisemitismus und faschistische Strömungen gekennzeichnet und damit alles andere als stabil ist.⁶⁴⁶ Durch die historisch aufgebaute

⁶⁴³Ibid., S. 559.

⁶⁴⁴Glaessner, a.a.O., S. 672.

⁶⁴⁵Ibid., S. 671: „Intellektuelle Eliten entdeckten traditionelle politische und kulturelle Werte wieder, die sie der offiziellen marxistisch-leninistischen Ideologie entgegensetzten und mit denen sie nach dem Kollaps des Kommunismus das ideologische Vakuum füllen konnten.“

⁶⁴⁶Vgl. u.a. Glaessner, a.a.O., S. 671; Weidenfeld/Huterer [1991], S. 46.

autoritäre politische Kultur, bzw. die Entpolitisierung der Bevölkerung, die teilweise stattfand, bestehen hier große Gefahren, wie auch Weidenfeld/Huterer [1992] feststellen: „Die größte Gefahr für die jungen Demokratien ist also nicht mehr der Kommunismus“. ⁶⁴⁷ Aufgrund der wirtschaftlichen Krise sind in einigen Reformstaaten regelrechte Verelendungstendenzen zu beobachten, die autoritäre Lösungsmuster natürlich weiter stärken. ⁶⁴⁸ Da die sozialen Systeme kaum ausgebaut sind, leben viele Menschen unterhalb eines Existenzminimums. Von ihnen Geduld für Reformen in der Hoffnung auf Besserung zu erwarten, scheint nahezu inhuman. Aber auch für diejenigen, denen es besser geht, bestehen nicht nur Push- sondern auch starke Pull-Faktoren: Lohnerwartungen in westlichen Ländern, die jene im eigenen Staat um das acht- bis zehnfache übersteigen, können durchaus als ein starkes Argument zur Auswanderung gelten. Die Situation erklärt auch, warum so viele Osteuropäer die neue „Reisefreiheit“ dazu nutzen, dauerhaft in die westlichen Staaten zu emigrieren. Doch nicht nur Hunger und Armut treiben zur Flucht, sondern auch die überall aufflammenden ethnischen Konflikte bis hin zum Bürgerkrieg, die oft wiederum aus der wirtschaftlichen Not entstehen. So stellen Weidenfeld/Huterer fest, daß soziale Verelendung und politische Unsicherheit den Wandel des Nationalismus von einer „Befreiungsideologie“ zur Ideologie der Abgrenzung und des Fremdenhasses begünstigen können. ⁶⁴⁹ Auch treten nun nach dem Verlust einheitlicher Identifikationsmuster kulturelle Unterschiede hervor, die vorher nicht im gleichen Ausmaß wahrgenommen wurden. Kaum ein osteuropäischer Staat ist ethnisch homogen, angesichts der Probleme westlicher Staaten mit der „Multikulturalität“ scheint es also nicht verwunderlich, daß nun in wirtschaftlichen Krisenzeiten in Staaten, in denen es nie Integrationsbestrebungen unterschiedlicher ethnischer Gruppen gab, weil nach der herrschenden politischen Auffassung diese Menschen gleich sein sollten (und sich zum Teil auch fühlten), ethnisch-kulturelle oder auch religiöse Unterschiede zu neuen Wertungen der innergesellschaftlichen Beziehungen führen. Als ein weniger gravierendes Beispiel solcher Wertewandlungen sei hier die Novellierung des lettischen Staatsbürgerschaftsgesetzes genannt: Die erste verabschiedete Fassung hätte für einen großen Teil der in Lettland lebenden russischen Personen (die in einigen Gebieten die klare Mehrheit der Bevölkerung stellen) Wartefristen bis zu 250 Jahren auf eine mögliche Einbürgerung bedeutet - ihnen wäre also die Chance auf eine Einbürgerung gänzlich genommen worden. Auf Interventionen der westlichen Staaten hin wurde dieser Gesetzentwurf jedoch zurückgezogen. Die letztlich verabschiedete Fassung sieht vor, daß Bürgerrechte generell jenen zustehen, die - oder deren Vorfahren - bereits in der Vorkriegszeit Bürger Lettlands waren. Alle anderen müssen sich einbürgern lassen, um die Bürgerrechte zu erhalten, Voraussetzung dafür ist

⁶⁴⁷Weidenfeld/Huterer [1991], S. 46.

⁶⁴⁸Nach Berechnungen der OECD und ILO waren Anfang 1992 mindestens 22 Millionen Menschen in Osteuropa arbeitslos.

⁶⁴⁹Weidenfeld/Huterer [1991], S. 18.

der Nachweis eines festen Einkommens und guter Kenntnisse der lettischen Sprache und Geschichte. Diese Voraussetzungen zu erfüllen, wird vielen schwer fallen, denn die russische Sprache war Amtssprache auch in Lettland. Wie aber kommt es, daß man plötzlich die russischen und andere „Mitbewohner“ im Staat solchen diskriminierenden Regelungen unterwirft und versucht, sie aus der Bevölkerungsgemeinschaft auszuschließen? Hannes Gamillscheg begründet die Ambitionen so: „Endlich Herren im eigenen Haus wollen die lettischen Nationalisten sein: nach fünfzig Jahren sowjetischer Besatzung endlich frei, wollen sie nicht mehr akzeptieren, daß die russischen Zuwanderer in ihrem Land fast und in ihrer Hauptstadt klar die Mehrheit der Bevölkerung ausmachen.“⁶⁵⁰ Nicht also eine ethnische Minderheit, sondern eine Mehrheit soll hier aus irrationalen Rachegelüsten unterdrückt werden - und diese Situation mag exemplarisch für viele Staaten Osteuropas sein.

Festzuhalten bleibt: Es gibt ein großes Auswanderungspotential, auf das sich die westlichen Staaten einstellen müssen. Welche Größenordnungen diese Migrationen künftig annehmen könnten, kann nur anhand von Umfragen, Schätzungen und einer Betrachtung der bisherigen Migrationszahlen geschätzt werden.

Allein die Zahl der Emigranten aus den ehemaligen Ländern der Sowjetunion stieg im Zeitraum von 1986 bis 1990 von 6.000 auf 452.000 Personen an. Die russischen Medien sprachen bereits von einer vierten „Emigrationswelle“ seit 1990. Die Tendenz wird noch deutlicher, wenn man den Anstieg von 1987 - also zu Beginn der Reformbestrebungen - bis 1990 betrachtet: 1987 emigrierten „nur“ 30.000 Personen.⁶⁵¹

Aus Polen sind jährlich ca. 100.000 Migranten zu zählen; zwischen 1981 und 1989 emigrierten 653.000 polnische Bürger in die westlichen Staaten, davon rund 55% in die Bundesrepublik Deutschland, was sich auch daraus begründet, daß ca. 50% der Emigranten als „Deutschstämmige“ erleichterte Aufnahme in der BRD fanden. Anfang 1992 waren laut Umfragen ca. 30% aller Polen dazu bereit, innerhalb der folgenden fünf Jahre in den Westen auszuwandern - im Januar 1991 hatten lediglich 17% diese Absicht geäußert.⁶⁵²

So stellte angesichts solcher Zahlen eine im März 1992 einberufene Konferenz westlicher Nationen über die Ost-West-Migration fest, man habe künftig mit einer jährlichen Zuwanderung von ca. 500.000 Menschen aus den osteuropäischen Reformländern und den ehemaligen Staaten der GUS zu rechnen.⁶⁵³

Da die westlichen Staaten aufgrund ihrer demographischen Entwicklung zwar Zuwanderung benötigen, jedoch nur in begrenztem und steuerbarem Rahmen, müssen sie Strate-

⁶⁵⁰FR, 09.08.94, S. 3.

⁶⁵¹Jürgen Fijalkowski, Das Migrationsproblem in Europa, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 613 ff., hier S. 625.

⁶⁵²Vgl. zu den Zahlen ibid., S. 623; FR, 26.03.1992, S. 2.

⁶⁵³FAZ, 10.03.1992, S. 16.

gien entwickeln, um mit dieser potentiellen Migration umzugehen. Allein restriktive Einreiseregulungen werden nicht viel zu einer Verringerung der Migration beitragen, denn auch die Ost-West-Migranten nutzen die Wege der illegalen Immigration. Neue „Gastarbeiterabkommen“ und andere kontingentierte Formen der Arbeitsmigration, wie in der BRD und in Frankreich (vgl. Länderstudien) schaffen dem Auswanderungsdruck ebenfalls nur geringe Abhilfe. Um die Menschen dazu zu bewegen, in ihren Herkunftsländern zu bleiben, bedarf es schneller und effektiver wirtschaftlicher Hilfen, um die Reformprozesse derart zu beschleunigen, daß die Lebenssituation der Bevölkerung wieder aussichtsreich genug erscheint, um im eigenen Land zu verweilen. Die westlichen Industrienationen müssen also alles daran setzen, sowohl die ökonomische als auch die politische Stabilität in Osteuropa zu fördern. Die Reformstaaten selbst haben keine Möglichkeit, die Emigration zu stoppen, auch wenn sie die größten Verlierer der Auswanderungswellen sind, denn bei den meisten Migranten handelt es sich um hochqualifizierte Arbeitskräfte, Wissenschaftler und andere Personen, die in der Phase des wirtschaftlichen Aufbaus dringend benötigt werden - es sei denn, sie würden wichtige „Errungenschaften“ der neuen Demokratisierung wieder abschaffen wie bspw. die Reisefreiheit. Die GUS verfolgte diesen Ansatz, indem sie 1993 neue Auswanderungsgesetze einführte - mit mäßigem Erfolg und gegen eine starke Opposition aus der Bevölkerung. Solche Maßnahmen könnten den ohnehin instabilen sozialen Frieden noch mehr gefährden. „Einzigste Alternative zur Entwicklung des östlichen Mitteleuropa ...“, so Holzer [1993], wäre „... die Errichtung eines neuen eisernen Vorhangs mitten durch unseren Kontinent, der den Reichtum von der Armut trennt.“⁶⁵⁴ Eine solche Maßnahme scheint weder realistisch noch wünschenswert, allerdings fällt auf, daß man in den westlichen Industriestaaten osteuropäischen Migranten gegenüber doch ein wenig „großzügiger“ reagiert als auf Migranten aus anderen Herkunftsländern. Bezüglich der Einreise- und Asylpolitik gegenüber Drittstaatenangehörigen aus dem nicht-europäischen Raum wird immer wieder von Schutzwällen gesprochen - ein „eiserner Vorhang“ zu anderen Staaten und Kontinenten, die weder eine militärische noch eine politische Bedrohung für die westliche Welt darstellen, beginnt sich abzuzeichnen.

An einer ähnlichen Diskrepanz zeigt sich ein weiteres Problem: Eine stärkere Anbindung des Ostens an die EU bedarf hoher finanzieller Hilfsmittel, und das so schnell wie möglich. Die Situation innerhalb der EU ist aber - wie in der Betrachtung der Regionaldisparitäten festgestellt werden konnte, noch lange nicht von einer gleichmäßigen „Reichtumsverteilung“ gekennzeichnet, auch hier besteht hoher Bedarf an weiteren Mitteln. Gerade die nördlichen Staaten der EU - wie die neuen Mitgliedstaaten seit 1995 - und jene Län-

⁶⁵⁴Holzer, a.a.O., S. 575.

der, die wie die Bundesrepublik die Grenze zwischen westlichem Wohlstand und östlicher Wirtschaftsmisere markieren, haben auch hinsichtlich zu erwartender Migrationsbewegungen ein großes Interesse, ihre östlichen Nachbarstaaten so schnell wie möglich zu stabilisieren. Andere EU-Staaten hingegen werden sich wie bisher für eine Bekämpfung der Regionaldisparitäten einsetzen, und ihre Zahl überwiegt - unter geographischem Aspekt - in der EU. Im Zuge der Währungsunion wird auch die zuerst genannte Gruppe nicht umhin können, ihren Beitrag zur Unterstützung der Konvergenz der südlichen Mitgliedstaaten der EU zu leisten. Es besteht die Gefahr, daß die Mittel für eine effektive „Aufbauhilfe Ost“ nicht mehr zur Verfügung stehen werden. Franzmeyer [1993] entwickelt aufgrund dieser Interessenskonflikte sogar die Möglichkeit einer Gefährdung der europäischen Integration: „Wenn sich in Osteuropa die ökonomisch-sozialen Probleme und in ihrem Gefolge die internen politischen Spannungen verschärfen, wenn diese Brisanz schließlich etwa Deutschland, Österreich und Schweden dazu zwingt, sich verstärkt dem Osten zuzuwenden, ohne daß die westlichen EG-Partner mitziehen, wenn dies schließlich die Aufbringung immer höherer Beträge, die für die Einbindung des „Südens“ in den Währungsverbund notwendig sind, erschwert, dann ist dies genau das Szenario, bei dem die 'unwiderruflich' festgeschriebene Union an ihren inneren Widersprüchen zerbrechen könnte.“⁶⁵⁵

Aber nicht nur die Migration aus den östlichen Reformstaaten wird künftig von Bedeutung sein, immer mehr nehmen diese Staaten auch die Rolle von Zuwanderungs- oder zumindest „Zwischenaufenthalts“-Ländern ein. Nicht nur aufgrund der eigenen schwierigen Situation sondern auch auf Drängen der westlichen Staaten hin haben die Reformländer inzwischen mit einer Zuwanderungsprophylaxe begonnen. Ihnen bleibt auch kaum eine andere Wahl, denn die mit westlichen Nachbarstaaten wie der BRD geschlossenen Rückübernahmeabkommen zwingen sie dazu, sich gegen Neuzuwanderungen und Flüchtlinge zu wehren, wollen sie nicht selbst zu Aufnahmestaaten werden.⁶⁵⁶ Gerade aus den zurückliegenden Ökonomien, wie bspw. den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, emigrieren zahlreiche Personen in die weiter entwickelten „westlicheren“ Reformstaaten, und auch aus Rumänien und Bulgarien sind hohe Migrationsbewegungen zu verzeichnen. Die ethnischen Konflikte tragen zu weiteren Flüchtlingszahlen bei. So flohen seit 1989 20.000 Angehörige der ungarischen Minderheit und ca. 10.000 Angehörige der rumänischen Minderheit aus „Siebenbürgen“ nach Ungarn.⁶⁵⁷ Einige Staaten - wie Polen und die

⁶⁵⁵Fritz Franzmeyer, Der Binnenmarkt 1993 und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 342 ff., hier S. 360.

⁶⁵⁶Holzer, a.a.O., S. 580, attestiert hier eine besondere Brisanz durch Asylrechtsregelungen wie bspw. in der BRD und meint dabei vermutlich auch die Praxis der „sicheren Drittstaaten“, in die Flüchtlinge zurückgeschoben werden. Er stellt fest: „Es besteht dabei die Gefahr, daß schwere ökonomische, administrative und politische Lasten auf die ostmitteleuropäischen Staaten abgewälzt werden.“

⁶⁵⁷Fijalkowski, a.a.O., S. 623.

CSFR - haben bereits Militär an die Grenzen zur Ukraine und zu Weißrußland verlegt, um die illegale Einwanderung zu stoppen.⁶⁵⁸

Die Bundesrepublik Deutschland hat inzwischen mit fast allen osteuropäischen Nachbarstaaten Abkommen über Migrationsbewegungen geschlossen. So vereinbarten die BRD und Polen im August 1991 eine Kooperation ihrer Sicherheitskräfte an der gemeinsamen Grenze, um gegen illegale Einwanderer und Flüchtlinge vorzugehen. Bis zu diesem Zeitpunkt waren laut Schätzungen ca. 20.000 Personen vorwiegend aus Rumänien illegal über die polnische Grenze in die BRD eingereist. In Polen wurde nun auch über einen Gesetzentwurf, der Regelungen zur Abschiebehaft und über die organisierte Rückführung illegaler Migranten nach Rumänien beinhaltet, diskutiert.⁶⁵⁹

Im Mai 1992 wurde bekannt, daß der deutsche Innenminister Seitzers seit Monaten versuchte, mit der CSFR, Österreich und der Schweiz Vereinbarungen ähnlich dem Schengener Abkommen zu treffen, in dem insbesondere die Zuständigkeit für Asylbewerber sowie Rückübernahmeregelungen festgelegt werden sollten. Die CSFR erklärte sich zu einem solchen Abkommen bereit - wenn es ihr wiederum gelänge, ähnliche Vereinbarungen mit Polen, der Ukraine, Rußland und Rumänien zu treffen. Bis dahin sicherte die CSFR zu, auf jeden Fall eigene Staatsbürger zurückzuübernehmen und andere aus der BRD ausgewiesene Personen weiterzubefördern. Die Verhandlungen mit der CSFR liefen bereits seit September 1991, als mit der BRD ein Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Drogen- und Terrorismusbekämpfung getroffen wurde, das auch einen weitreichenden Austausch von Personendaten vorsieht. Bei einer Einigung über Flüchtlingsfragen war davon auszugehen, daß insbesondere Angehörige ethnischer Minderheiten aus Rumänien, wie bspw. Sinti und Roma, davon betroffen wären. Offen nannten schon 1991 beide Staaten als Ziel die „Abschreckung von Armutsflüchtlings“. ⁶⁶⁰ Das zwischen Polen und der BRD bestehende Rückübernahmeabkommen funktionierte zu diesem Zeitpunkt nur unbefriedigend, wie ein Staatssekretär des deutschen Innenministeriums mitteilte. ⁶⁶¹

Im November 1993 kündigte die Tschechische Republik für 1994 Einwanderungsquoten an: Es sollten 1000 Flüchtlinge aufgenommen werden, ferner gab es eine Sondergenehmigung für 2000 Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien. Auch für andere Ausländer, die sich langfristig in der Tschechischen Republik niederlassen wollen, wurden Zuwanderungsquoten geplant. Nach offiziellen Angaben hielten sich zu diesem Zeitpunkt ca. 110.000 Ausländer legal und weitere geschätzte 100.000 Personen illegal im Land auf. ⁶⁶² Am 08.12.1993 wurde dann ein neues Flüchtlings- und Asylgesetz verabschiedet: Asylsuchende müssen nun unmittelbar nach ihrer Einreise einen Asylantrag stellen, sonst verlie-

⁶⁵⁸Weidenfeld/Huterer [1991], S. 50 f..

⁶⁵⁹FR, 31.08.1991.

⁶⁶⁰FR, 13.09.1991.

⁶⁶¹FR, 08.05.1992, S. 1.

⁶⁶²FR, 11.11.1993.

ren sie das Recht auf ein Verfahren. Es wurde auch eine Liste „sicherer Herkunftsländer“ erstellt, deren Flüchtlinge zurückgewiesen werden können. Das Gesetz wurde umgehend von Amnesty International heftig kritisiert, da es nicht den Anforderungen internationaler Statuten über das Flüchtlingsrecht entspreche.⁶⁶³

Im Oktober 1994 schließlich schlossen die Tschechische Republik und die BRD den lange verhandelten Vertrag, indem die Rückführung von illegal in die BRD eingereisten Personen in die Tschechische Republik festgelegt ist. Zunächst trat allerdings ein Vorvertrag in Kraft, in dem die BRD sich verpflichtet hatte, für einen Zeitraum von drei Jahren Finanzmittel in Höhe von 60 Mio DM für den Aufbau eines gemeinsamen Informationssystems und eine bessere Ausstattung der tschechischen Grenzpolizei zur Verfügung zu stellen. Die Rückschiebung aus der BRD ist bis zu einem halben Jahr nach der Einreise möglich, und die BRD verpflichtete sich, nur solche Flüchtlinge zurückzuschieben, die nach Abschluß des Vertrages einreisen. Ein ähnliches Abkommen besteht zwischen Polen und der BRD seit 1993.⁶⁶⁴

Ungarn, das zunehmend mit illegaler Einwanderung und Asylsuchenden konfrontiert wird, gleicht sich den westlichen Migrationspolitiken an.⁶⁶⁵ Im Oktober 1989 trat auch dort die Genfer Flüchtlingskonvention in Kraft, allerdings mit dem geographischen Vorbehalt, der Ungarn nur zur Aufnahme von europäischen Flüchtlingen verpflichtet. Nichteuropäische Asylbewerber werden - bei Vorliegen der GFK-Voraussetzungen - als Flüchtlinge unter dem UNHCR-Mandat anerkannt, der in Ungarn ebenfalls 1989 ein Büro eröffnete. Diese Mandatsflüchtlinge erhalten eine befristete Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis, bis ein anderer Aufnahmestaat für sie gefunden wird. Es gab in Ungarn 1991 drei Aufnahmezentren für Asylsuchende, allerdings mit einer Aufnahmekapazität für nur 850 Personen. Dort müssen sich die Flüchtlinge so lange aufhalten, bis sie - mit staatlicher Hilfe - Arbeit und eine eigene Wohnung gefunden haben. Unabhängig von der Flüchtlingsanerkennung erhalten neu eingereiste Asylsuchende Sprach- und Integrationshilfen. (Hier muß man allerdings beachten, daß bspw. 80% der 1988 und 1989 eingereisten Flüchtlinge aus Rumänien ohnehin einer ungarischsprachigen Minderheit aus Transsylvanien angehörten, der Aufwand für sprachliche Integrationshilfen ist also relativ gering). Um die soziale Lage der Flüchtlinge zu verbessern, unterzeichnete das Flüchtlingsbüro einen Vertrag mit dem Arbeitsministerium, der die Regierung dazu verpflichtete, Arbeitgebern bei der Beschäftigung von Flüchtlingen während der ersten maximal sechs Monate 50% der Gehälter für diese Beschäftigten zu erstatten. Solche sozialen Hilfen machen sich auch im Regierungsfonds für die Flüchtlingsaufnahme bemerkbar, der 1988 lediglich 1,7 Mio DM ent-

⁶⁶³FR, 24.12.1993, S. 2.

⁶⁶⁴FR, 28.10.1994, S. 1.

⁶⁶⁵Vgl. für nachfolgende Informationen: UNHCR, Flüchtlinge, Nr. 3/1991.

hielt und 1991 dann auf 19 Mio DM aufgestockt wurde. Allerdings beteiligt sich auch der UNHCR umfangreich an solchen Hilfsprogrammen, 1991 zum Beispiel mit 8 Mio DM. Die relativ liberale Linie der ungarischen Ausländerpolitik, in deren Rahmen zunächst auch abgelehnten Asylbewerbern der Aufenthalt und die Arbeitsaufnahme befristet gestattet wurden, wenn sie einen Arbeitsplatz finden konnten, änderte sich bereits gegen Ende des Jahres 1991, als Ungarn im Oktober mit neuen gesetzlichen Regelungen auf die zunehmende illegale Einwanderung vor allem an der rumänischen Grenze reagierte: Bereits innerhalb der ersten fünf Monate nach diesen restriktiven Neuregelungen wurden an der Grenze zu Rumänien und zur ehemaligen UdSSR ca. 300.000 Personen zurückgewiesen, weil sie die Einreiseauflagen, wie bspw. das Mitführen ausreichender finanzieller Mittel oder einer Rückfahrkarte, nicht erfüllten. Ungarn geriet nun auch in politische Bedrängnis, da Österreich immer stärker auf ein Rückübernahmeabkommen für illegale Grenzgänger drängte und die ungarische Regierung dazu aufforderte, mit Rumänien ein ebensolches Abkommen zu schließen. Solche Verhandlungen gestalteten sich allerdings schwierig, und auch der Entwurf eines neuen Staatsbürgerschafts- und Ausländergesetzes mußte zunächst im Parlament beraten werden, so daß man erst einmal im Januar 1992 die Aufenthaltsbestimmungen verschärfte: Wurden in den Jahren zuvor noch bis zu 40.000 Aufenthaltsgenehmigungen erteilt (auch für abgelehnte Flüchtlinge, s.o.), so erhielt die zuständige Polizei nun die Anweisung, eine Genehmigung nur noch in Ausnahmefällen zu gewähren. In Ungarn gibt es seitdem auch sogenannte „Sammellager“, in denen illegal eingereiste Personen bis zu ihrer Abschiebung festgehalten werden.⁶⁶⁶

Insgesamt läßt sich also feststellen, daß sich die migrationspolitische Haltung der osteuropäischen Staaten nicht zuletzt aufgrund des politischen Drucks aus den westlichen Nachbarstaaten immer mehr deren restriktiver Linie angleicht. Deutlich wurde dies auch auf der „Konferenz über die illegale Zuwanderung aus und über Mittel- und Osteuropa“ am 31.10.1991 in Berlin, an der neben den EG-Mitgliedstaaten weitere Staaten Süd- und Osteuropas, die Schweiz, Österreich, die baltischen Staaten, die damals noch existierende Sowjetunion sowie die abgespaltenen Republiken Weißrußland und Ukraine teilnahmen. Man einigte sich darauf, zur Eindämmung der zu erwartenden „Armutswanderungen“ aus den ehemaligen sozialistischen Ländern schärfere Grenzkontrollen einzuführen und Rückschiebeabkommen abzuschließen.⁶⁶⁷

⁶⁶⁶Vgl. FR, 04.01.1992, FAZ, 03.03.1992, S. 4.

⁶⁶⁷FR, 01.11.1991.

Abschlußbetrachtung

Europa wird weiterhin das Ziel von Migranten und Flüchtlingen aus aller Welt bleiben, die sich hier bessere Lebenschancen erhoffen. Ökologische und ökonomische Probleme in den Herkunftsländern, zunehmende ethnische und nationale Konflikte verstärken die Push-Faktoren, die Menschen zur Flucht und Auswanderung bewegen. Die Zuwanderungsländer haben eine vergleichsweise wesentlich bessere Lebensqualität zu bieten, und sie tragen selbst zu einer Verstärkung der Pull-Faktoren bei: Im Zeitalter der weltweiten Massenkommunikationsmöglichkeiten bleiben Berichte über den Wohlstand, die demokratischen politischen Systeme, den Standard von Menschenrechten und andere erstrebenswerte Lebensgrundlagen in anderen Teilen der Welt nicht ungehört und ohne Wirkung. An diesen Vorzügen der westlichen Demokratien möchten viele Menschen aus schlechtergestellten Regionen der Welt verständlicherweise teilhaben, zumal dann, wenn Armut, Hungersnöte, politische und gesellschaftliche Krisen sie die Zukunftsperspektiven in ihrer Heimat als dauerhaft unerträglich empfinden lassen. Der Leidensdruck vieler Migranten und Flüchtlinge ist größer, als die Angst vor einer ungewissen Zukunft in einem fernen Zuwanderungsland, und so werden auch restriktive Einwanderungsregelungen in Europa diese Menschen kaum davon abhalten können, aufzubrechen und zumindest zu versuchen, ihre neue „Wahlheimat“ zu erreichen. So stellte denn auch die OECD-Konferenz über Wanderungsbewegungen im März 1991 fest, es könne nicht darum gehen, wie die internationale Migration zu stoppen sei, sondern man müsse Konzepte entwickeln, um sie zu regeln. Auch die Internationale Organisation für Migration der Vereinten Nationen (IOM), die auf einer Konferenz nach Wegen der Bekämpfung der internationalen „Schlepperorganisationen“ suchte, stellte fest, daß die „wachsenden wirtschaftlichen Gräben zwischen den Ländern und die steigenden, aber unerfüllten Erwartungen der Menschen in den ärmeren Ländern“ Ursache der ansteigenden illegalen Migration seien und diese „trotz der Verschärfungen von nationalen und internationalen Gesetzen“ weiter zunehme: Hunderttausende von Menschen würden sich jährlich auf die Suche nach einem besseren Leben in die Hände von Schleppern begeben.⁶⁶⁸

Die Einreise in die Staaten der EU wird immer schwieriger, was dazu geführt hat, daß viele Zuwanderer versuchen, die Grenzen auf illegalem Wege zu überschreiten - was häufig auch gelingt. Dies kann weder im Interesse der Aufnahmestaaten noch der Zuwanderer selbst sein: Eine hohe Zahl illegal im Land lebender Migranten läßt keine Möglichkeit einer politisch sinnvollen Regulierung der gesellschaftlichen Beziehungen zu und sorgt für Konfliktpotentiale. Für die Betroffenen selbst bedeutet ein illegaler Aufenthalt einen Status ohne jegliche rechtliche und soziale Absicherung ihrer Lebenssituation und - darauf weist bspw. Bolaffi [1994] hin - die Gefahr einer noch größeren Ausbeutung im

Rahmen illegaler Beschäftigungsverhältnisse. Deshalb konstatiert er: „Nicht weniger besorgniserregend ist die Haltung derer, die im Namen einer multi-kulturellen und multi-ethnischen Gesellschaft jedweder Form der Regulierung der Einwandererströme feindlich gesinnt sind. In dieser Haltung liegt ein aristokratischer Intellektualismus ...“⁶⁶⁸

Die Staaten der EU sind nicht unbegrenzt aufnahmefähig, aber sich dauerhaft gegen jegliche Form der Zuwanderung abzuschotten, scheint nicht praktikabel und aus humanitärer Sicht auch nicht legitim. Mehr noch: Studien belegen, daß viele der EU-Staaten dauerhaft auf eine gewisse Zahl von Zuwanderern angewiesen sein werden, bspw. zur Absicherung ihrer sozialen Systeme. Entgegen der vielfach verbreiteten Ansicht, Ausländer verursachten hauptsächlich Kosten, zeigen Untersuchungen, daß die Zuwanderer auch erheblich zu Gewinnen beitragen - zum Beispiel durch ihre Arbeitskraft und Einzahlungen in die Versicherungssysteme.

Was Flüchtlinge betrifft, so haben die relativ reichen Staaten Westeuropas auch durch völkerrechtliche Abkommen die Pflicht, Hilfe zu leisten, und zumindest all jenen Zuflucht zu bieten, deren Leben in Gefahr ist. Gebraucht werden also vernünftige Konzepte zur Regulierung weiterer Zuwanderung (auch von Flüchtlingen) und für den Aufenthalt von Migranten in den Zuwanderungsländern.

Angesichts der langen Einwanderungstradition verwundert es, daß die europäischen Staaten teilweise scheinbar überrascht auf die Problematik des Umgangs mit der Niederlassung einer größeren Zahl von Migranten reagierten und sich seitdem in Diskussionen darüber ergehen, was nun, angesichts eines mehr oder weniger hohen Ausländeranteils an der Bevölkerung, zu tun sei. Ein grundlegendes Problem liegt bereits in der früheren Migrationsgeschichte der Anwerbestaaten begründet: Die Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte wurde zum Teil staatlich gefördert, allerdings wurde dabei zumeist nur ein vorübergehender Aufenthalt der sogenannten „Gastarbeiter“ angestrebt. Viel zu spät erkannten die meisten Staaten, daß ein solches „humanes Kapital“ eben auch menschliche Risikofaktoren beinhaltet - in diesem Fall den Wunsch nach einem dauerhaften Aufenthalt im „Gastland“. Als sich die ökonomische Situation in den meisten Aufnahmestaaten verschlechterte, die Arbeitslosigkeit stieg und damit auch soziale Konflikte anwuchsen, waren die einst geladenen Gäste nicht mehr erwünscht, blieben aber trotzdem. Anwerbestops verringerten zwar die Neuzuwanderung, trugen aber zu keiner wesentlichen Entspannung der Situation bei. Auch die Rückkehrförderungsprogramme einiger Staaten zeigten nur geringen Erfolg. Was folgte, war eine Art Desintegrationsstrategie: Die Aufenthaltsrechte wurden eingeschränkt, die Ausweisungsmöglichkeiten erweitert und es wurde versucht, den Familiennachzug mit zum Teil völkerrechtswidrigen Maßnahmen

⁶⁶⁸ FR, 27.10.94, S. 5.

⁶⁶⁹ Guido Bolaffi, Italien, in: Heinelt, S. 272 ff., hier S. 284.

möglichst gering zu halten. Die Migranten aber blieben, und eine Hauptkonsequenz der Verweigerung von Integrationsmöglichkeiten in vielen Staaten war das Anwachsen sozialer Spannungen und fremdenfeindlicher Tendenzen. Wie sollte denn auch die „einheimische“ Bevölkerung den Zuwanderern angesichts der staatlichen Ausgrenzungspolitik mit Toleranz und Integrationswillen begegnen? Einige Staaten trafen nun Maßnahmen, um den Migranten zumindest eine Assimilation zu erleichtern, bspw. durch Förderungsprogramme im Ausbildungsbereich und Hilfen zum Erlernen der Landessprache. Andere hielten an der Fiktion eines nur vorübergehenden Aufenthaltes der Migranten fest und entwickelten Konzepte, deren Sinn bei näherer Betrachtung nicht nachvollziehbar war: In der BRD bspw. war dies das Konzept der „Integration auf Zeit“, das niemand genauer zu erklären vermochte, zumal es keine echten Integrationsmaßnahmen enthielt. Solche Maßnahmen führten lediglich wenige Staaten, die die Rückkehrerwartung an die Migranten frühzeitig aufgaben, durch - mit unterschiedlichen Erfolgen. Die übrigen Länder schienen darauf zu hoffen, daß sich die Migranten schon irgendwie assimilieren würden, zur Vermeidung weiterer Spannungen sei lediglich die Verhinderung weiterer Zuwanderung erforderlich. Anders läßt sich die politische Untätigkeit im Bereich der Integrationsförderung kaum erklären. Zum Beispiel lautete die Begründung vieler Staaten für die massiven Einwanderungsrestriktionen, diese seien erforderlich, um eine bessere Integration der im Land lebenden Ausländer zu ermöglichen, aber konkrete Integrationsmaßnahmen wurden nicht durchgeführt. Dies stärkt die These der Hoffnung auf eine Selbstregulierung der gesellschaftlichen Spannungen. Somit läßt sich die Bewertung einer Gruppe von Autoren, in Europa habe es verschiedene Phasen einer konzeptionierten Migrationspolitik gegeben, nicht bestätigen: Über Jahrzehnte hinweg verfolgten die Zuwanderungsländer keine stringente Migrationspolitik, gab es kaum Konzepte für eine koordinierte Zuwanderungs- und Aufenthaltspolitik.

Bis heute ist der Umgang vieler europäischer Aufnahmestaaten mit dem Thema Migration auf politischer Ebene von einer Art „Feuerwehrmentalität“ gekennzeichnet: Es wird erst dann eingegriffen, wenn der Problemdruck zu groß wird, um die Schwierigkeiten zu ignorieren. Die Migrations- und Ausländerpolitik besteht in den meisten Staaten vorwiegend aus Kontroll- und Restriktionsmaßnahmen. Eine Hauptintention aller Staaten ist die Verhinderung weiterer Zuwanderung, umfassende Integrationskonzepte sind kaum vorhanden.

Sinnvoll wäre es, wenn sich diese Staaten an den wenigen positiven Beispielen aktiver Einwanderungspolitik wie bspw. in Schweden und den Niederlanden orientieren würden, doch eine gegenteilige Entwicklung zeichnet sich ab: Staaten, die in früheren Jahren eine liberale Aufenthaltspolitik hatten, passen sich der restriktiven Grundtendenz an, um nicht als attraktivere Einwanderungsländer einer vermehrten Zuwanderung ausgesetzt zu sein.

Eine Folgerung aus der Betrachtung der europäischen Migrationspolitiken scheint die, daß nicht die Migration als solche ein Hauptproblem der europäischen Aufnahmestaaten ist, sondern vielmehr ihre mangelnde Fähigkeit, mit dem Phänomen Migration umzugehen. In der wissenschaftlichen Diskussion folgt man allerdings meist dem umgekehrten Blickwinkel - und dies muß kritisiert werden, denn auf diese Weise erfolgt bereits eine Kategorisierung der Migranten: Sie sind ein Problem. Ausgehend von dieser Sichtweise ist eine wissenschaftliche Analyse bereits nicht mehr ganz neutral in der Herangehensweise.

Im Rahmen der Europäischen Integration mit der Schaffung gemeinsamer Außengrenzen bei gleichzeitigem Grenzkontrollabbau innerhalb der EU wäre eine gemeinsame Einreise- und Aufenthaltspolitik, bzw. zunächst einmal die Angleichung der nationalen Politiken und Rechtsvorschriften aneinander sinnvoll gewesen. Eine solche umfassende Angleichung stößt allerdings noch immer auf heftige Gegenwehr bei den einzelnen Staaten, die um die Souveränität ihrer Politik fürchten. Die Besorgnis über einen Machtverlust beinhaltet auf längere Sicht mehrere Komponenten: Einige Staaten mit einer relativ liberalen Ausländerpolitik befürchten, dieses Niveau im Zuge gemeinschaftlicher europäischer Regelungen senken zu müssen. Andere mit eher restriktiven Richtlinien hingegen befürchten, bei einer Angleichung liberalere Prinzipien übernehmen zu müssen. Ein Beispiel dafür ist der unterschiedliche Umgang mit der Einbürgerung von Drittstaatenangehörigen: Während einige Staaten versuchen, mit Hilfe einer hohen Einbürgerungsquote die Zahl der Ausländer im Land zumindest statistisch zu senken und durch die Einbürgerung eine bessere Integrationsfähigkeit von Migranten und Einheimischen zu erreichen, gilt die Staatsbürgerschaft in anderen Staaten als ein solch kostbares Gut, daß nur wenige sie erlangen können. Die Einbürgerungsvoraussetzungen zeigen deutlich, daß man sich hier die Staatsangehörigkeit hart „verdienen“ muß - selbst die Geburt im Zuwanderungsland reicht nicht aus, um sämtliche Bürgerrechte des Staates in Anspruch nehmen zu können. Dazu gehören vor allem auch politische Rechte wie das Wahlrecht. Durch die Verweigerung politischer Partizipation wird eine Kategorie von „Menschen zweiter Klasse“ geschaffen. Nach Balibar war die Aufrechterhaltung dieser Ungleichheit im historischen Kontext so lange erforderlich, wie die „Eliten“ auch nach den bürgerlichen Revolutionen eine echte politische Gleichberechtigung aller gesellschaftlichen Klassen durch den Ausschluß der Unterschichten von der Staatsbürgerschaft zu verhindern suchten, „indem man zeigte (und sich selbst davon überzeugte), daß es ihnen von ihrer Veranlagung her an den Qualitäten des vollendeten bzw. des normalen Menschseins fehlte.“⁶⁷⁰ Wendet man diese Formel nun auf die heutige Situation an, so zeigt sich, daß einige Staaten diese Ungleichheit auch weiter zu bewahren suchen, denn Drittstaatenangehörige werden von der

⁶⁷⁰ Etienne Balibar/Immanuel Wallerstein, *Rasse-Klasse-Nation*, Hamburg/Berlin 1990, S. 253.

politischen Mitwirkung weitgehend ausgeschlossen: Sie sind „ungleich“, und das aufgrund ihrer Herkunft, also aufgrund einer unabänderlichen, natürlichen Gegebenheit. Somit dient die Verweigerung der Bürgerrechte der Aufrechterhaltung der Ungleichheit der Migranten. In Staaten wie bspw. der Schweiz hat diese Politik aufgrund des „ius sanguinis“ („Recht des Blutes“) bei der Einbürgerung eine starke ethnische Komponente und trägt somit bereits diskriminierende Grundzüge in sich.

Die unterschiedlichen Ansätze in den Ausländerpolitiken der europäischen Staaten erklären zum Teil, warum bisher keine wesentlichen Angleichungen in diesem Politikbereich erzielt werden konnten. Solange diese nicht gegeben sind, werden, so die naheliegende Vermutung, die Staaten, die bei einer Harmonisierung der Ausländerpolitik eine Besserstellung der Migranten befürchten, weitere Restriktionen einführen, um ein möglichst hohes Verhandlungsniveau zu erreichen: Je weniger Rechte es gibt, desto mehr kann man als Zugeständnis an die Harmonisierung einführen, ohne weit über den ehemaligen Status hinausgehen zu müssen. Die anderen Staaten mit bisher liberalen Grundzügen in der Ausländerpolitik werden sich dem „Restriktionswettlauf“ anpassen, um nicht vor dem Erreichen einer Harmonisierung das Ziel vermehrter Zuwanderung zu sein. Insofern kommt es zu einem Automatismus, bei dem sich die Ausländerpolitiken von selbst aneinander angleichen - allerdings steht zu befürchten, daß dies zu Lasten der Lebenssituation der Einwanderer gehen wird.

Besorgniserregend im Sinne der Betroffenen ist auch die Politik der EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf Asylsuchende und andere Flüchtlinge. Die Zahl der Flüchtlinge weltweit steigt, aber die Bereitschaft der Zielländer, diese aufzunehmen, sinkt. Statt einer intensiven Auseinandersetzung mit Fluchtursachen und der Entwicklung von Konzepten für einen angemessenen Schutz der Flüchtlinge scheint immer mehr der Gedanke im Vordergrund zu stehen, wie man sich vor einem Zulauf von Flüchtlingen schützen kann.

Die Realität steht auch einer Ansicht in der Literatur entgegen, nirgendwo seien Flüchtlinge so sicher wie in Europa: Zwar haben alle EU-Staaten diverse Flüchtlingsschutzabkommen, Folterächtungsverträge und Antidiskriminierungskonventionen unterzeichnet, aber solche Verträge haben oft eher den Charakter von Willensbekundungen als von Handlungsvorgaben, denn der Unterzeichnung folgt nicht immer auch die tatsächliche Einhaltung der Vereinbarungen. Die Praxis einiger Staaten steht sogar im Gegensatz zu manchen unterschriebenen Grundsätzen: So werden bspw. trotz des Refoulement-Verbotes aus der GFK durchaus Flüchtlinge in Staaten abgeschoben, in dem Folter bekanntermaßen als staatliches Maßregelungsinstrument eingesetzt wird. Die Gefahr der Folter gilt nicht grundsätzlich als Asylanerkennungsgrund.

Internationale Schutzvorschriften für Flüchtlinge unterliegen in starkem Maß einzelstaatlicher juristischer Auslegung. Sie haben kaum Rechtsetzungscharakter, und Verstöße ge-

gen sie werden selten geahndet. Auch Empfehlungen des UNHCR - der Flüchtlingschutzinstanz der Vereinten Nationen - werden häufig ignoriert. Dies ist allerdings nicht besonders verwunderlich, denn während es dem UNHCR und ähnlichen Organisationen vorrangig um den Schutz von Flüchtlingen geht, so besteht die Hauptzielsetzung der einzelnen Staaten darin, sich möglichst weitgehend gegen weitere Flüchtlingsströme abzusichern. Wird dieses Vorhaben kritisiert, so ziehen sich viele Staaten auf die Argumentation zurück, die meisten Asylsuchenden seien nicht politisch Verfolgte, sondern es handle sich bei ihnen um „Wirtschaftsflüchtlinge“, die lediglich aus materiellen Gründen ihre Heimat verlassen hätten. Diese Ansicht vertreten auch einige Autoren. Andere verwenden in der wissenschaftlichen Diskussion die m.E. zutreffendere Bezeichnung „Armutsflüchtlinge“. Fest steht, daß es sich bei einem Teil der Asylsuchenden um Armutsflüchtlinge handelt, allerdings stellt sich die Frage, ob nicht auch ihnen Asyl zugestanden werden müßte, da die europäischen Industriestaaten nicht unwesentlich zur Entstehung von Fluchtursachen wie Armut, Umweltkatastrophen und daraus resultierenden Hungersnöten beitragen, indem sie sowohl die ökologischen Ressourcen als auch die wirtschaftlichen Schwächen der sogenannten „Entwicklungsländer“ zu ihrem eigenen Vorteil zu nutzen wissen. Im Bewußtsein dessen zahlen die Staaten Entwicklungshilfen oder gewähren Kredite (deren Zinsen im übrigen wieder profitabel sein können), sind aber nicht dazu bereit, Menschen aufzunehmen, die den von ihnen mitverursachten unhaltbaren Lebensumständen zu entfliehen versuchen. Der Hoffnung, durch Entwicklungshilfe maßgeblich Fluchtursachen bekämpfen zu können, liegt ohnehin eine nicht mehr zeitgemäße Bewertung solcher Ursachen zugrunde: Längst sind auch ökologische Katastrophen, Bürgerkriege und die massive Verletzung von Menschenrechten weltweit zu starken Migrations- und Fluchtauslösern geworden, die sich nur sehr bedingt mit finanziellen Mitteln bekämpfen lassen.

Die Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU-Staaten weist große Defizite in Bezug auf den Schutz von Flüchtlingen auf, zumal die Einreise- und Asylbeantragungsmöglichkeiten im Laufe der Zeit immer weiter eingeschränkt wurden. Die Flüchtlinge, denen eine Einreise ins vermeintlich sichere Europa gelingt, leben zum Teil über einen langen Zeitraum hinweg in völliger Unsicherheit bezüglich ihrer Aufenthaltsdauer und oft unter diskriminierenden Bedingungen, solange sie keinen rechtlich gesicherten Flüchtlingsstatus besitzen - und dieser wird nur noch selten erteilt, wie die sinkenden Asylanerkennungszahlen in Europa zeigen. Ähnlich wie bei der „normalen“ Einwanderung läßt sich auch für die Flüchtlingspolitik feststellen, daß liberalere Staaten sich diesbezüglich der restriktiven Tendenz der meisten EU-Staaten anpassen, um für Flüchtlinge nicht attraktiver als andere mögliche Zielländer zu werden. Durch das Schengener Abkommen wurde die Konkurrenzsituation unter den Mitgliedstaaten um einen möglichst geringen Flüchtlingszulauf verstärkt:

Das One-chance-only-Prinzip zwingt geradezu zur Einführung restriktiver Einreise- und Asylantragsregelungen und bedeutet vor allem für die Peripherieländer, deren Außengrenzen zugleich die Grenzen der EU sind, eine extrem erhöhte Belastung. Somit muß der Ansicht, Verträge wie das Schengener Abkommen dienen einer Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik der einzelnen EU-Staaten, widersprochen werden: Angeglichen werden lediglich die Einreiserestriktionen, und dies ist doch ein bißchen zu wenig, um von einer „Integration“ der Politiken zu sprechen. Besser als der Wettlauf der Staaten mit dem Ziel möglichst geringer Flüchtlingszuwanderung wären sicher eine Art Verteilungsschlüssel für das Gebiet der EU und eine gemeinsame Asylpolitik. Allerdings ist in diesem Bereich ebenso schwer eine Harmonisierung zu erzielen wie bei der Migrationspolitik, denn auch hier befürchten die Staaten negative Auswirkungen durch den Verlust nationaler Entscheidungskompetenzen.

Angesichts der bisherigen „Asylrechtsharmonisierung“ mit der Einführung des One-chance-only-Prinzips ist es erforderlich, die Rechtsvorschriften der Einzelstaaten einander anzugleichen, um den Flüchtlingen und Asylsuchenden eine größere Rechtssicherheit zu gewährleisten. Doch entscheidend sind die Inhalte solcher Angleichungen und die *Reihenfolge* der Maßnahmen. So fordert bspw. Hailbronner, ein Vertreter der konservativen Strömung in der Literatur, die gegenseitige Anerkennung ablehnender Asylbescheide, um den Vollzug einer Abschiebung zu gewährleisten und folgert daraus „daß das System eines unbeschränkten individuellen Rechtsanspruchs auf Asyl bei Erfüllung der innerstaatlichen Voraussetzungen letztlich mit einer europäischen Asylrechtskonzeption nicht in Einklang gebracht werden kann.“⁶⁷¹ Diese Argumentation gibt in etwa den Diskussionsstand der EU-Mitgliedstaaten über das Asylrecht wieder und hatte unter anderem auch zu einer Einschränkung des Grundrechts auf Asyl in der BRD geführt. An dieser Argumentation können folgende Punkte kritisiert werden:

1. Die Europäische Union wird quasi einem Staatsgebiet gleichgesetzt, das sie weder rechtlich noch anderweitig ist. Doch man will die Abschiebung eines in einem Mitgliedstaat abgelehnten Asylsuchenden aus dem *gesamten* Vertragsgebiet sicherstellen.
2. Während man sich um Einigung auf dem Gebiet der Zuständigkeiten für einen Asylsuchenden, der Asyablehnungsgründe und der Abschiebungsmöglichkeiten bemüht, wird der Kern des Asylrechts, das ursprünglich einmal als Schutzprinzip konzeptioniert wurde, nicht angeglichen: Die Bedingungen der Asylanerkennung sind nach wie vor unterschiedlich, sowohl im rechtlichen Bereich als auch in der praktischen Umsetzung nationaler Regelungen. Eine Angleichung der *Anerkennungsvoraussetzungen* ist aber Bedingung dafür, den Schutz zu gewährleisten. Solange ein Asylsuchender in den Mit-

⁶⁷¹ Kay Hailbronner, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, Baden-Baden 1989, S. 126.

gliedstaaten der EU unterschiedliche Chancen auf eine Anerkennung und Aufnahme hat, stellt es sich als unvereinbar mit dem Schutzprinzip dar, die Zurückweisung zu vereinheitlichen.

3. Solange eine solche Vereinheitlichung nicht gegeben ist, muß auch der individuelle Rechtsanspruch auf Asyl in den einzelnen Mitgliedstaaten (wo gegeben) unbedingt erhalten bleiben, auch wenn er dazu führt, daß ein abgelehnter Asylbewerber in einem weiteren Mitgliedstaat um Asyl ersucht und somit im Gebiet der EU verbleibt. *Nach* einer Harmonisierung der Anerkennungsvoraussetzungen auf europäischer Ebene *kann* dieser Individualanspruch problemlos bestehenbleiben, denn wenn die Anerkennungschancen überall gleich sind, käme jeder der Staaten - theoretisch - zur gleichen Entscheidung. Somit wäre eine gegenseitige Anerkennung der Entscheidungen hinfällig, weil diese implizit in den Asylrechtsregelungen bereits enthalten wäre. Aber: Diese Argumentationskette funktioniert so wiederum nur bei der Beibehaltung des „One-chance-only“-Prinzips. Der individuelle Anspruch auf ein *Asylverfahren* in einzelnen Mitgliedstaaten, und nicht (wie bspw. Hailbronner es ausdrückt) auf Asyl, könnte zu Mehrfachanträgen führen.

Der Einmaligkeitsgrundsatz für Asylanträge im EU-Gebiet führt seit seiner Einführung zu konkreten Gefährdungen von Flüchtlingen, deren Chance auf Anerkennung damit um mehr als 90 % verringert wurde, ohne dafür einen Ausgleich zu schaffen. Das One-chance-only-Prinzip wäre erst dann diskutabel, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt wären:

1. Die Staaten der Europäischen Union müssen auf der Grundlage gegenwärtiger Fluchtursachen, in Anerkennung der GFK und ihres Zusatzprotokolls von 1967, unter Einbeziehung völkerrechtlicher Schutznormen und unter maßgeblicher Mitbestimmung des UNHCR ein gemeinsames Flüchtlings- und Asylrecht entwickeln, dessen Anerkennungsvoraussetzungen den Schutz der Flüchtlinge und nicht ihre Abwehr zum Grundprinzip hat.
2. Dies bedeutet auch, neue Fluchtgründe wie bspw. die Zerstörung ökonomischer und ökologischer Lebensgrundlagen als Anerkennungskriterien einzubeziehen.
3. Allgemeine Menschenrechtsverletzungen wie bspw. die Folter als staatliches „Korrektiv“ für unliebsames Verhalten der Bürger müssen eindeutig als Asylgrund anerkannt werden.
4. Im Rahmen eines europäischen Asylrechts auf der Ebene der EU ist es erforderlich, gemeinsame Verfahrensregeln für alle Bereiche des Asyl- und Flüchtlingsrechts festzulegen.
5. Die Einhaltung eines europäischen Asylrechts muß von einer übergeordneten Instanz überwacht werden, bei der sichergestellt ist, daß sie die Interessen der Schutzsuchen-

den mindestens ebenso gewährleistet sehen will, wie die der Aufnahmestaaten. Diese Instanz darf daher nicht vorwiegend aus staatlichen Interessenvertretern zusammengesetzt sein, sondern es müssen Vertreter kompetenter Flüchtlingsschutzeinrichtungen ein maßgebliches Mitentscheidungsrecht haben. Denkbar wären für diese Aufgabe Vertreter des UNHCR und unbedingt zusätzliche unabhängige Entscheider, da der UNHCR aufgrund seiner Finanzierung durch die Staaten nicht uneingeschränkt interressenunabhängig sein kann.

6. Sinnvoll wäre die Einrichtung von Außenstellen einer solchen Instanz in jedem der Mitgliedstaaten, bei der abgelehnte Asylsuchende Widerspruch gegen die Entscheidung einlegen könnten.
7. Die Widerspruchsfristen und die Fristen für eine weitere Überprüfung des Antrags müssen so lang sein, daß sie nicht nur ein theoretisches Recht bleiben. Den Antragstellern muß der Aufenthalt in der EU bis zur Entscheidung in letzter Instanz gewährleistet werden. Die Weiterverfolgung eines Verfahrens vom Ausland aus stellt unter Umständen eine lebensgefährdende Situation dar und ist somit unzumutbar. Auch sind einem Flüchtling die Kosten einer vielfachen Hin- und Herreise nicht zuzumuten.
8. Asylbewerber sind umfassend über ihre Rechte zu informieren und müssen im Verfahren einen Rechtsbeistand erhalten. Auch diese Aufgabe könnte von Flüchtlingsschutzgruppen übernommen werden.
9. Asylbewerber, die ihren Bescheid erwarten, müssen dies unter menschenwürdigen Verhältnissen tun können. Hierzu zählen eine angemessene Unterbringung und Versorgung, der Zugang zum Gesundheitswesen nicht nur in absoluten Notfällen, sowie die Gewährleistung einer weitgehend selbständigen Lebensgestaltung, die es ihnen ermöglicht, ihre Selbstachtung zu wahren. In diesem Zusammenhang sind bspw. die Verteilung von Gutscheinen und Lebensmitteln statt Bargeld unzumutbar.

Die Praxis einer Unterbringung in „Sammellagern“ auch noch nach Aufnahme des Verfahrens ist ebenfalls nur schwer mit der Menschenwürde vereinbar. Eine individuelle Unterbringung ist zwar aus Kostengründen wohl kaum realistisch zu fordern, doch müssen auch bei der Verteilung Asylsuchender auf Sammelunterkünfte kleineren Ausmaßes bestimmte Kriterien beachtet werden. So sollten die zuständigen Behörden darauf Rücksicht nehmen, daß Angehörige verfeindeter ethnischer Minderheiten, die u.U. vor ihrer Flucht noch gegeneinander gekämpft haben, die Situation eines sofortigen Zusammenlebens auf engstem Raum kaum bewältigen können. Es darf zwar keine ethnische Segregation geben, eine gewisse kulturelle Vielfalt muß auch in solchen Unterkünften gewahrt bleiben, da sonst die Gefahr besteht, daß sich die Flüchtlinge in diese „Nische“ zurückziehen und den für eine spätere Integration notwendigen Kontakt zur „Außenwelt“ des Aufnahmestaates vermeiden. Doch die gemeinsame Unterbrin-

gung von Angehörigen verfeindeter ethnischer oder anderweitig unterschiedlicher Gruppen beinhaltet mehrere negative Aspekte: Interne Konflikte innerhalb der Wohngemeinschaften verhindern eine Auseinandersetzung mit der Lebensumwelt der Aufnahmegesellschaft ähnlich wie eine Ghettosituation. Ferner dringen solche Konflikte - zumal sie häufig auch aufgrund der räumlichen Enge und anderer psychischer Belastungen mit Gewalttätigkeit ausgetragen werden - nach außen und schmälern die Akzeptanz der Aufnahmegesellschaft. Und ein weiterer Aspekt - und dies enthält einen Hinweis darauf, warum eine solche gemeinsame Unterbringung aus Sicht derer, die Asylsuchenden gegenüber eine negative Haltung haben und für eine weitere Einschränkung ihrer Rechtssicherheit sind, vorteilhaft sein kann - ist der, daß in einer Gemeinschaft von Menschen, die überwiegend mit der Austragung von internen Konflikten beschäftigt sind, zum einen die Individuen an der Wahrnehmung ihrer Interessen bspw. gegenüber Behörden behindert werden, zum anderen auch keine Solidarisierung untereinander möglich ist, aus der doch eine gewisse gemeinsame Interessenvertretung bei Forderungen bspw. nach besseren Lebensbedingungen oder der Beseitigung von Mißständen entstehen könnte.

10. Der Schutz der Ehe (und ähnlicher Lebensgemeinschaften) und Familie muß auch für Asylsuchende gelten. Das heißt, Familienmitglieder, die aufgrund unterschiedlicher Fluchtwege zunächst in unterschiedlichen Staaten oder Städten Aufnahme finden, müssen zusammengeführt werden.

Momentan ist die Entwicklung eines einheitlichen europäischen Asylrechts mit ausreichender Humanität noch nicht abzusehen. Es gibt zur Zeit, entgegen einiger Ansichten in der Literatur, nicht einmal einzelstaatliche effektive Konzepte einer Asylpolitik, die auch humanen Interessen gerecht wird, und angesichts innerstaatlicher Differenzen in diesem Bereich stellt sich die Frage, wie auf europäischer Ebene, wo sehr viel mehr unterschiedliche Interessen in Einklang gebracht werden müssen, eine Lösung erreicht werden kann. Einziges gemeinsames Ziel ist und bleibt zunächst die Abwehr von weiterer Zuwanderung, also begnügt man sich mit einer Abschottungspolitik, die zumindest dieses Ziel erreichbar werden läßt. Eine Folge ist die „Festung Europa“, die lediglich nach Osten noch Durchlässigkeit zeigt, sofern es um Arbeitsmigranten geht. Dies mag daran liegen, daß diese Migranten wirtschaftlichen Effizienzansprüchen oftmals eher genügen als bspw. schlechter qualifizierte Migranten aus anderen Regionen der Welt. Auch die Flüchtlinge aus osteuropäischen Staaten wurden über einen längeren Zeitraum mit weniger Abwehr betrachtet als andere. Zum einen, weil sie aus einem verfeindeten System kamen, zum anderen, weil auch sie häufig besser qualifiziert und damit produktiver für die Aufnahmegesellschaften sind. Auch Flüchtlinge sind somit zu einem gewissen Grad der Logik der

kapitalistischen Ordnungen - dem Profitstreben - unterworfen, was mit dem Urprinzip des Asylrechts nichts mehr zu tun hat.

Zusammenfassend für die Migrations- und Asylpolitik in der EU läßt sich zunächst festhalten: Eine gegenseitige Abstimmung migrations- und ausländerrechtlicher Bestimmungen wäre auch auf EG-Ebene frühzeitig möglich gewesen, scheiterte aber zunächst am mangelnden Problembewußtsein und Willen der einzelnen Staaten. Auch bei der Umgestaltung der EG in die EU wurden keine umfassenden Konzepte für eine gemeinschaftliche Migrations- und Asylpolitik entwickelt. Zwar ist die Intention, hier Angleichungen zu erzielen, erkennbar, aber vorhandene Richtlinien und Verordnungen betreffen bisher vorwiegend die interne Migration von EU-Bürgern. So ist seit 1992 die Freizügigkeit für EU-Angehörige weitgehend gewährleistet. Allerdings gab und gibt es mit dem Hinweis auf Drittstaatenangehörige Widerstände gegen den vollständigen Abbau der EU-internen Grenzkontrollen.

Eine Harmonisierung einwanderungs- und asylrechtlicher Regelungen scheint vor allem deshalb problematisch, weil die einzelnen Mitgliedstaaten aus Angst vor einem Verlust nationaler Souveränität kaum dazu geneigt sind, Entscheidungskompetenzen an eine übergeordnete gemeinsame politische Ebene abzutreten. Eine Angleichung der Bestimmungen bezüglich von Drittstaatenangehörigen hat es bisher vorwiegend in Form von zwischenstaatlichen Abkommen gegeben, und zwar mit überwiegend restriktiver Tendenz. Auch bezüglich der Integration von in der EU lebenden Zuwanderern gibt es nach wie vor sehr unterschiedliche Konzepte, eine Diskussion über eine mögliche Angleichung hat nicht einmal stattgefunden. Auf Gemeinschaftsebene sind keine diesbezüglichen Regelungen vorhanden. Einigkeit besteht darüber, eine weitere Zuwanderung möglichst effektiv zu verhindern.

Angesichts der bisherigen Entwicklung wird es wohl auch künftig nur dann gelingen, eine Harmonisierung der Migrationspolitik auf Gemeinschaftsebene zu erzielen, wenn dies mit einer Einschränkung der Rechte für Migranten verbunden ist.

Im Bereich der Asylpolitik und des Asylrechts existieren deutlich mehr Vereinbarungen als generell für den Bereich Migration. Allerdings sind auch diese weitgehend nicht in einen EU-rechtlichen Rahmen eingebettet. Auch steht bei den Abkommen nicht der Schutz von Flüchtlingen im Vordergrund, sondern der Schutz der Staaten vor weiteren Flüchtlingen.

Insgesamt lassen sich die Migrations- und die Flüchtlingspolitik sowohl der EU als auch der einzelnen Mitgliedstaaten nur als zu konzeptionslos bewerten. Meist werden kurzfristige Maßnahmen spontan ergriffen - oder es werden Maßnahmen durchgeführt, deren langfristige Konsequenzen nicht hinreichend durchdacht wurden.

Es ist bekannt, daß die meisten europäischen Staaten aufgrund ihrer niedrigen Geburtenraten und einer Überalterungstendenz ihrer Gesellschaften auch künftig auf Einwanderung angewiesen sein werden, um ihren Arbeitskräftebedarf decken und vor allem ihre Sozialleistungssysteme sichern zu können.⁶⁷² Nun hätte man demgemäß erwarten können, daß diese demographische Entwicklung bei der Migrations- und Ausländerpolitik der Aufnahmestaaten Europas Berücksichtigung finden würde. Zwar haben einige Staaten tatsächlich Zuwanderungsregelungen entwickelt, aber eine echte „Einwanderungspolitik“, wie bspw. in den USA oder Kanada, existiert in Europa nicht, denn man hofft ja unter anderem im Rahmen der Binnenmarktentwicklung auf einen EG-internen Ausgleich der Arbeitsmarktdéfizite. Da sich aber in fast allen EU-Staaten dieselben demographischen Probleme abzeichnen, wird dies kaum realisierbar sein. Schon die bisher geringe Nutzung der Freizügigkeit spricht gegen eine solche Entwicklung. Doch die Reaktionen der Staaten richten sich nicht nach diesen Fakten, sondern ähneln in erschreckender Weise jenen der Anwerbungsphase der sechziger und siebziger Jahre: So gibt es bereits wieder Anwerbeverträge für Arbeitnehmer aus osteuropäischen Staaten (vgl. Länderstudien BRD und Frankreich in dieser Arbeit), die wiederum auf einem „Rotationssystem“ oder aber auf dem Schweizer Modell der Saisonarbeit basieren. Wieder geht man davon aus, dieses „Humankapital“ je nach Bedarf einsetzen und wieder vom Markt abziehen zu können, und es stellt sich die Frage, was geschehen wird, wenn sich hier wie ehemals eine neue Niederlassungsphase einstellt. Es sind ja nicht einmal Konzepte für eine Integration der langansässigen Migranten vorhanden.

Aus ökonomischer Sicht bedarf die EU also weiterer Zuwanderung. Natürlich kann Europa nicht „den Rest der Welt“ aufnehmen - wie es eine verbreitete Horrervision von Gegnern einer Zuwanderungsliberalisierung darstellt. Erforderlich sind eine geregelte Einwanderungspolitik sowie eine humane Flüchtlingspolitik, und dieses sowohl im Interesse der Zuwanderungsländer als auch im Interesse der Migranten. Warum aber sind die EU-Mitgliedstaaten scheinbar jedweder Form weiterer Einwanderung aus Drittstaaten gegenüber feindlich gesinnt, obwohl sie aufgrund demographischer Aspekte perspektivisch erforderlich wäre? Und was ist der Grund dafür, daß sich die Staaten angesichts des wachsenden Rassismus nicht um eine Integration der ansässigen Migrantenbevölkerung bemühen, sondern mit weiteren diskriminierenden Regelungen zu einer verstärkten Ausgrenzung aus der Aufnahmegesellschaft beitragen?

These: Dies hängt mit einem grundlegenden Problem bei der Umsetzung des Projekts der „Europäischen Integration“ zusammen: Die Planungen sind zu realitätsfern.

⁶⁷²Vgl. Dietrich Thränhardt, Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern, in: Hubert Heinelt (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa, Opladen 1994, S. 33 ff., hier S. 38; Roland Tichy, Ausländer rein, München 1990, S. 121 ff.

Der Binnenmarkt ist aus ökonomischer Sicht angesichts der wachsenden Konkurrenz des Weltmarktes ein für die europäischen Staaten erforderliches Projekt. Er führt aber aus der ihm eigenen Logik zu einer starken Konkurrenz der Staaten untereinander. Um trotzdem den Zusammenhalt der Staaten langfristig zu sichern, wurde das Konzept einer „Politischen Union“ entwickelt. Diese zu realisieren allerdings stößt auf größere Probleme als die ökonomische Integration, da sich zum einen nicht die gleiche Notwendigkeit wie im Wirtschaftsbereich zeigt, und zum anderen die Staaten bei einer tatsächlichen Angleichung aller Politikfelder durch verbindliche EU-Regelungen hier mit immensen Einbußen ihrer souveränen Politiken ohne positive Gegenleistung rechnen. Gerade im Bereich der Migrationspolitik wurde oben bereits dargestellt, daß die Situation gegenwärtig von einer Art Konkurrenz um die Aufnahme möglichst wenig neuer Zuwanderer und Flüchtlinge dominiert ist. Dieses Ziel wird einheitlich verfolgt, aufgrund unterschiedlicher Attraktivität und auch der geographischen Lage ist die Zuwanderung in einigen Staaten jedoch größer als in anderen. Kompromisse zur einheitlichen Regelung sind aufgrund der Zielsetzung somit nur auf restriktiver Ebene möglich, und dies geschieht bisher nicht durch die supranationale Kompetenz der EU, sondern im Rahmen zwischenstaatlicher Vereinbarungen, die einen weiteren Spielraum für nationale Interessen lassen und außerdem nicht der Kontrolle übergeordneter Instanzen unterliegen. Die beteiligten Staaten binden sich bspw. an die Dubliner Konvention oder den Vertrag von Schengen und können sich bei einer möglichen späteren EU-Normierung auf diese Verträge berufen, so daß Regelungen auf einem weniger restriktiven Niveau abgelehnt werden können - wegen internationaler Verpflichtungen. Solche Verträge sind also keineswegs, wie von manchen Autoren bewertet, ein Schritt zur Europäischen Integration, denn statt der Entwicklung einer Politischen Union erfolgt eine Vielzahl zwischenstaatlicher Absprachen auf europäischer Ebene ohne demokratische Kontrolle durch eine europäische Instanz. Nicht nur die demokratische, sondern auch die humanitäre Legitimation dieser Vorgehensweise ist anzuzweifeln, und auch die Tatsache, daß diese Planungen lediglich die Interessen der potentiellen Aufnahmestaaten, keineswegs aber die Anforderungen eines völkerrechtlich verankerten Flüchtlingsschutzes berücksichtigen, ist äußerst kritikwürdig. Es scheint, als hätten sich die EU-Staaten jenseits sämtlicher Erfordernisse auch ökonomischer Art, wie zum Beispiel dem Erfordernis weiterer Zuwanderung, in ihrer Konkurrenz um kurzfristig geringere Einwanderungszahlen verrannt.

Jenseits der realen Erfordernisse liegen auch die Reaktionen der Staaten auf die Problematik wachsender Fremdenfeindlichkeit. Drittstaatenangehörige in den Zuwanderungsländern Europas sind in vielfältiger Weise gesellschaftlicher und institutionalisierter Diskriminierung ausgesetzt. In keinem dieser Staaten gibt es erfolgreiche politische Gegenstrategien. Eine der Ursachen für die Spannungen zwischen „einheimischer“ und „zuge-

wanderter“ Bevölkerung ist die mangelhafte Integration der Migranten. Sie werden zum Teil vom gesellschaftlichen und politischen Leben der Aufnahmegesellschaften ausgegrenzt. Diese Situation schafft für die Immigranten keinen besonders großen Anreiz, sich selbst um eine Eingliederung zu bemühen - viele ziehen sich, auch aus Selbstschutz, in ethnische oder kulturelle Nischen zurück. Auch die einheimische Bevölkerung hat keinen Anlaß, integrative Fähigkeiten zu entwickeln, wenn von staatlicher Seite keine entsprechenden oder sogar der Integration entgegenstehende Maßnahmen erfolgen.

Ansätze einer erfolgreichen Integrations- und damit auch Antidiskriminierungspolitik wären bspw. konkrete Diskriminierungsverbote (soweit nicht vorhanden), eine erleichterte Einbürgerung oder zumindest ein Aufenthaltsstatus für Migranten, der ihnen die gleichen Rechte zugestehen würde wie den offiziellen „Inländern“. Die Unterscheidung zwischen Menschen- und Bürgerrechten müßte reduziert, wenn nicht ganz aufgehoben werden, um allen Teilen der Bevölkerung eines Staates das gleiche Maß an Partizipation am öffentlichen Leben zuzugestehen. Nur bei einer offensichtlichen Gleichwertigkeit aller Mitglieder einer Gesellschaft kann es ein positives gegenseitiges Image geben.

Auch auf Gemeinschaftsebene ließen sich Maßnahmen zur Bekämpfung institutionalisierter Diskriminierung durchführen: So wie auf nationaler Ebene müßten Diskriminierungsverbote erlassen werden. Hierbei sollte auch die ethnische oder kulturelle Zugehörigkeit der betroffenen Personen als besonders schutzwürdig eingestuft werden. Vor allem aber müßten solche Regelungen einen absolut verbindlichen Charakter für die einzelnen Staaten haben. Hierzu wäre es sinnvoll, eine übergeordnete Kontrollinstanz zu schaffen, die auf die Einhaltung der Vorschriften achtet und Verstöße dagegen sanktioniert. Ein weitergehender Ansatz läge darin, die bisherige Konzeption der „Unionsbürgerschaft“ zu erweitern und Drittstaatenangehörigen, die zum Teil seit Jahrzehnten in der EU leben und arbeiten, die gleichen Rechte zuzugestehen wie Unionsangehörigen, die sich aufgrund von Binnenmigration in anderen Mitgliedstaaten als dem eigenen aufhalten. Auch dies wäre ein entscheidender Schritt zum Abbau institutionalisierter Diskriminierung. Bislang wird allerdings dem Problem Diskriminierung und Rassismus auf Gemeinschaftsebene nur wenig Beachtung geschenkt. Weder auf übergeordneter Ebene noch in den einzelnen Staaten werden Analysen durchgeführt, auf deren Grundlage konkrete Strategien entwickelt werden könnten.

Die Herangehensweise vieler Staaten an die Problematik trägt sogar zur Förderung fremdenfeindlicher Tendenzen bei: Vielfach wird die Notwendigkeit einer Verringerung oder Verhinderung weiterer Zuwanderung mit der mangelnden Toleranz der einheimischen Bevölkerung begründet. Die Aufnahmefähigkeit sei erschöpft, heißt es, eine weitere Zuwanderung nicht zumutbar und sogar für den sozialen Frieden extrem gefährlich - die Drittstaatenangehörigen könnten einer noch stärkeren Fremdenfeindlichkeit ausgesetzt

werden. Diese Argumentation findet man auch in der Literatur bei Autoren, die der Notwendigkeit einer massiven Einschränkung weiterer Zuwanderung zustimmen. Diese Sichtweise macht indirekt die potentiellen Opfer von Rassismus und Diskriminierung für ihre Situation verantwortlich, denn wenn man diesen gedanklichen Ansatz weiterführt, dann lautet der versteckte Grundsatz darin: Ohne Ausländer gäbe es kein Ausländerproblem - also keine Fremdenfeindlichkeit. Da die Ausländer aber da sind, muß man ihnen gegenüber zumindest Restriktionen erlassen, um der einheimischen Bevölkerung das Gefühl einer Bedrohung durch die „Fremden“ zu nehmen. Diese Argumentation zu Ende gedacht hieße in letzter Konsequenz: Um die rassistischen und fremdenfeindlichen Tendenzen der einheimischen Bevölkerung effektiv zu bekämpfen, gar völlig „abzuschaffen“, müßte eigentlich nur der Ausländeranteil auf Null reduziert werden. Ein völlig unrealistisches Bild und eine unlogische Interpretation der tatsächlichen Gegebenheiten. Da Rassismus und Fremdenfeindlichkeit Verhaltensweisen der Aufnahmegesellschaften sind, aus ihr herauskommen, ist offensichtlich, daß nicht die Ausländer das Problem sein können, gegen das es vorzugehen gilt, sondern daß die Aufnahmegesellschaft ein Problem im Umgang mit den Drittstaatenangehörigen hat. Hier müßten erfolgreiche Strategien ansetzen. Die Konflikte zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen sind gegeben, sie können nicht einfach „abgeschafft“, sondern müssen gelöst werden. Im Rahmen einer sinnvollen Antirassismus- und Antidiskriminierungspolitik wäre die Entwicklung neuer Konfliktlösungsstrategien erforderlich, die Schaffung eines gesellschaftlichen Konsens bezüglich eines respektvollen Miteinanders aller Bevölkerungsgruppen. Dafür müßte zunächst einmal erforscht werden, wie ein solcher Konsens aussehen und wie er hergestellt werden könnte. Die Situation in jedem einzelnen Staat müßte genau analysiert, bisherige Maßnahmen auf ihren Erfolg hin geprüft werden, um daraus gemeinsame Grundlagen und Verhaltensregeln für die effektive Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung zu entwickeln. Momentan ist eine solche Entwicklung nicht abzusehen. Wie in dieser Arbeit festgestellt wurde, werden fremdenfeindliche Tendenzen zu einem immer größeren Problem in den Mitgliedstaaten der EU. Dies hängt zu einem gewissen Grad auch damit zusammen, daß - im Widerspruch zu den Zielen der Europäischen Integration - eine deutliche Tendenz zu einem wieder erstarkenden Nationalismus besteht.

Es wurde in dieser Arbeit bereits mehrfach festgestellt, daß es bei den Verhandlungen über unterschiedliche Themenbereiche häufig so scheint, als wären die EU-Staaten gar nicht dazu bereit, zur Schaffung eines einheitlichen Europa Zugeständnisse zu machen und notwendige Kompromisse einzugehen, sondern daß vielmehr ein Vorrang nationalstaatlicher Interessen geltend gemacht wird. Dies ist nicht allein mit einer Veränderung der politischen Kultur, in deren Rahmen bspw. immer mehr Entscheidungsträger nationa-

listischem Gedankengut anhängen, zu erklären. Ihren wesentlichen Ursprung haben die Nationalegoismen in der mangelnden „Europäisierung“ der Bürger, denen von den Politikern am Verhandlungstisch Rechnung getragen wird. Die Abwehr gegen eine vollständig „integrierte“ Europäische Union hat ökonomische, psychologische und soziale Ursachen, die im folgenden aufgezeigt werden sollen.

Insbesondere die Währungsunion findet bei den Bürgern der beteiligten Staaten keine umfassende Zustimmung. Dafür gibt es einige nebensächlichere Gründe, wie bspw. die Angst, man werde mit einer neuen einheitlichen Währung nicht umgehen können - dies ist als normale Angst vor dem „Unbekannten“ nachvollziehbar. Auch mögen manche Menschen die eigene Währung als ein zu kostbares Gut empfinden, als daß man sie abschaffen dürfe - eine solche Interessenlage und auch ein höheres Maß an Ängstlichkeit findet sich oft bei älteren Menschen aufgrund des Durchlebens von Inflationen und anderen Krisen, in denen „ihr Geld plötzlich nichts mehr wert war“. Ihnen scheint aus diesem Grund eine einheitliche Währung suspekt, und sie befürchten einen Wertverlust. Es gibt sicher noch weitere, ähnlich gelagerte Gründe für eine negative Bewertung der Währungsunion. Entscheidend ist aber, daß die Menschen zur Zeit starken ökonomischen Unsicherheiten ausgesetzt sind, und nicht zuletzt deshalb materielle Werte eine große Bedeutung haben. So stößt die Integrationsstrategie auch an ihre Grenzen, weil das Binnenmarktprojekt ausgerechnet zeitgleich zu einer Wachstumskrise verwirklicht wurde. Die Akzeptanz in der Bevölkerung der einzelnen Staaten sinkt, denn nur erfahrbare positive Ergebnisse, mit denen bisher nicht aufgewartet werden konnte, schaffen in der Bevölkerung die Legitimation für Neuerungen. Auch eine „Unionsbürgerschaft“ und andere positive Zielsetzungen ändern nichts daran, weil sie nicht mit deutlichen Inhalten ausgestattet und außerdem auf einer dem Bürger nicht zugänglichen Erfahrungsebene angelegt sind: Zwar wird im Vertrag der EU als Ziel „die Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten durch die Einführung der Unionsbürgerschaft“ genannt. Eine solche Unionsbürgerschaft kann man sicher formal einführen - ein europäisches Bewußtsein weckt man dadurch noch nicht. Diese Bürgerschaft ist bisher nicht mit deutlich erkennbaren positiven Inhalten ausgestattet. Deshalb ziehen sich die Menschen auch aufgrund von Identitätsverlusten eher auf den kleineren gemeinsamen Nenner der Nation zurück. Ähnlich bewerten auch andere Autoren die Situation. Sie sind ebenfalls der Ansicht, daß die Verantwortlichen „Bürgernähe nur beschwören, aber nicht erfahrbar machen“.⁶⁷³

Ein grundlegendes Problem des Binnenmarktkonzeptes und der Europäischen Union ist also die mangelnde Bürgernähe. Aufgrund der negativen Erfahrungen mit den Reaktionen der Bürger stellt sich die Frage, warum die Planer in der bereits schwierigen Situation

⁶⁷³Zit. Michael Kreile (Hrsg.), Die Integration Europas. PVS - Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23, 1992.

auch noch die Politische Union und weitere Harmonisierungen anstreben, und ob es nicht sinnvoller gewesen wäre, im Rahmen einer Politik der kleinen Schritte zunächst einmal positive Folgen des Binnenmarktes, die es ja nach Ansicht einiger Studien geben soll, abzuwarten. Dies schien offenbar aus mehreren Gründen nicht sinnvoll. Zum einen soll ja gerade die „Unionsbürgerschaft“ im Zuge einer Politischen Union die positive Bewertung der EU durch ihre Bürger herbeiführen. Zum anderen hängt der Erfolg des Binnenmarktkonzeptes in den Augen der Entscheidungsträger ganz wesentlich auch von der Inanspruchnahme der Freizügigkeit von Personen ab, die sich allein durch eine Öffnung der Binnengrenzen nicht abzeichnet. Erforderlich ist hier u.a. eine soziale Abfederung solcher Arbeitswanderungen, die noch nicht gegeben ist, die man aber im Zuge der Unionsharmonisierung einzuführen hofft.

Sämtliche Planungen enthalten allerdings einen grundlegenden Fehler: Sie berücksichtigen allein den „homo oeconomicus“, den Menschen mit seinen ökonomischen Interessen. Dies führte dazu, daß zunächst alle ökonomischen Angleichungen festgelegt und zum großen Teil auch durchgeführt, also aktiv betrieben wurden bzw. werden, während man in anderen Bereichen eine Reaktionspolitik betreibt: Hier werden konkrete Maßnahmen erst dann beraten, wenn sich aus der ökonomischen Entwicklung nicht die erwarteten Erfolge auch im Bewußtsein der Menschen einstellen. Auf diese Weise aber kommen diese Maßnahmen stets verspätet, so daß sie nicht mehr präventiv greifen können, sondern immer nur eine Form der Schadensbegrenzung darstellen. Die Bürger also spüren von den positiven Wirkungen einer Europäischen Integration zunächst einmal nichts, den tatsächlichen Gewinn erhalten erst einmal andere: „Die in allen Mitgliedsländern der EU ständig sinkende Nachfrage nach menschlicher Arbeit schlägt sich in der Marktwirtschaft in tendenziell sinkenden Löhnen nieder. Noch auffälliger ist die Tatsache, daß die mit immer mehr Maschinen und Computersystemen erzielten Gelder an immer weniger Beschäftigte verteilt werden. Die Gewinne wandern zunehmend an den Taschen des freigesetzten ‘humanen Kapitals’ vorbei direkt auf die Kapitalkonten der Unternehmer, Vorstände, Kapitalgeber [...], der Aufsichtsräte und Kuponschneider.“⁶⁷⁴ Die negativen Auswirkungen der Europäischen Integration, wie steigende Arbeitslosigkeit und geringere Einkommen, erfahren die Bürger also zuerst, während positive Wirkungen ausbleiben.

In dieser Atmosphäre sind natürlich zunächst die Nationalstaaten gefordert, ausgleichend tätig zu werden, was zur Folge hat, daß protektionistische Tendenzen anwachsen. Im Hinblick auf den wachsenden Unmut der Bevölkerung und daraus entstehende innergesellschaftliche Konflikte haben die Regierungen der einzelnen Staaten zur Zeit kaum eine andere Wahl, als populistischen Forderungen nach dem Vorrang der nationalen Interes-

⁶⁷⁴ Johann-Günther König, Wem nutzt Europa - Banken und Konzerne: Fit für den Weltmarkt. Wer behält Geld und Arbeit in Deutschland? Bremen 1994, zitiert nach: FR-Dokumentation vom 09.12.1994, S. 12.

sen vor der europäischen Einigung nachzugeben, wie auch Zellentin [1992] feststellt: „Auf jeden Fall stören unkontrollierte Außeneinflüsse das die Stabilität von Wohlfahrtsstaaten sichernde Tauschverhältnis zwischen öffentlicher Dienstleistung und demokratischer Loyalität; eine explosive politische Situation kann die Folge sein. Sind die Nationalstaaten nämlich nicht imstande, die die Wohlfahrt gefährdenden externen Effekte aus transnationaler Verflechtung aufzufangen, wird die Verteilungsgerechtigkeit auf der Straße eingefordert. Bedrängte Staaten prangern zu ihrer Rechtfertigung den Egoismus einseitig handelnder EG-Partner an, nicht ohne sich dabei selber, [...], unter dem populistischen Druck von rechts, national zu profilieren.“⁶⁷⁵ Auch aus diesem Grund also scheint den Einzelstaaten eine Aufgabe staatlicher Souveränität gerade in kritischen Politikfeldern zur Zeit nicht angebracht, sondern sie versuchen, den Bürgern wieder ein Gefühl der Sicherheit durch den Vorrang nationaler Interessen zu geben.

Neben den negativen ökonomischen Aspekten sind auch psychologisch-soziale Aspekte der Akzeptanz der Bürger für ein „Europa der Bürger“ abträglich: Viele Menschen empfinden die Konzeption als Bedrohung, weil ihnen dadurch ein Verlust bekannter Strukturen und Identifikationsmuster droht, die ihnen bisher Sicherheit gaben. Ist schon die Funktion des Nationalstaats für viele ein unüberschaubares Phänomen, so muß die Europäische Union die Wirkung eines monströsen Gebildes haben. In einer solchen Konstellation zieht man sich nicht nur auf das Altbekannte zurück - in diesem Fall den Nationalstaat - sondern versucht auch, andere identitätsbildende und das Gefühl der Zugehörigkeit vermittelnde Konstrukte zu finden oder aufzubauen, und hier bieten sich rassistische und ausländerfeindliche Gedanken geradezu an, denn wer rassistisch denkt, „verleiht der Illusion eine praktische Existenz, daß es ein auf der Ähnlichkeit seiner Mitglieder gegründetes Kollektiv gibt,“⁶⁷⁶ und bekommt so Sicherheit in einer bedrohlich scheinenden Umwelt.

Nun stellt sich die Frage nach den Reaktionen der EU-Mitgliedstaaten auf den „neuen“ offenen Rassismus und die Ausländerfeindlichkeit. Wie bereits festgestellt wurde, gibt es keine effektiven Gegenmaßnahmen. Zum Teil weigert man sich, das Problem als solches wahrzunehmen, oder aber die Opfer-Täter-Rolle wird vertauscht. Da jeder Staat eigentlich Interesse am inneren Frieden seiner Gemeinschaft haben müßte, muß es Gründe dafür geben, daß die Reaktionen derart unzureichend sind. Meine zugegebenermaßen provokante These lautet: Den Regierungen nützt die Xenophobie. Ob sie sich dessen bewußt sind oder nicht, bleibe dahingestellt. Sie schreiten nur dann ein, wenn der Fremdenhaß lebensbedrohliche Ausmaße annimmt und, so auch häufig die öffentlich geäußerte Befürchtung bspw. deutscher Politiker angesichts fremdenfeindlicher Ausschreitungen, „dem Ansehen im Ausland schadet“. Die Solidarisierung der Bürger gegen „Fremde“ ist auch

⁶⁷⁵ Gerda Zellentin, Die Schimäre des europäischen Superstaates, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 6'92, S. 698 ff., hier S. 705.

⁶⁷⁶ Balibar/Wallerstein, S. 266.

direkter Ausfluß der Europäischen Integration, in der die Rolle der Nationalstaaten geringfügiger wird. Dieser ausgrenzenden Solidarisierung wirken die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten kaum entgegen, sondern bestärken sie tendenziell durch ihre Ausländerpolitik, die von Kontrolle und Restriktionen nicht nur neuer Einwanderung und Flüchtlingszuzügen gegenüber bestimmt ist, sondern auch die Rechte und Teilhabemöglichkeiten der ansässigen „Ausländer“ einschränkt. An dieser Stelle bekommt nun die Frage nach der Wechselwirkung eine tragende Bedeutung: Reagieren die Staaten auf den Rassismus und die Ausländerfeindlichkeit ihrer Bürger, indem sie sie mit restriktiven Maßnahmen gegenüber Ausländern zufriedenstellen wollen, oder aber orientieren sich die Bürger an der Haltung der Politik gegenüber Ausländern, die davon gekennzeichnet ist, schon ihr bloßes Vorhandensein zu problematisieren und damit negativ zu bewerten? Ich halte letzteres für wahrscheinlicher, und dafür gibt es mehrere Anhaltspunkte.

Meine erste These lautet: Rassismus „passiert“ nicht einfach plötzlich, sondern muß - selbst wenn seine Grundlagen latent in der Bevölkerung durch die generelle Angst vor und Abneigung gegen alles „Fremde“ verankert sein sollten - gefördert werden, um in derartigen Formen, wie sie heute vorhanden sind, zum Vorschein zu kommen.

Zweitens: Da keiner der heutigen Nationalstaaten jemals ethnisch homogen war, kann eine „nationale“ Gemeinschaft, der man sich zugehörig fühlt, nicht natürlich entstanden sein. Somit gibt es auch keine generell „natürliche“ Entwicklung des ausgrenzenden Nationalismus in seiner rassistischen Ausprägung. Hierzu stellen auch Balibar/Wallerstein [1990] fest: „Keine Nation besitzt von Natur aus eine ethnische Basis, sondern in dem Maße, wie die Gesellschaftsformationen einen nationalen Charakter bekommen, werden die Bevölkerungen ‘ethnisiert,’“⁶⁷⁷ und sprechen von einer „fiktiven Ethnizität“.

Drittens gibt es keinen logischen Grund dafür, daß einige Migrantengruppen positiver als andere aufgenommen werden. Bezüglich der Politik bedeutet dies die Frage, warum ihnen der Zugang erleichtert wird, während gleichzeitig die Festung Europa ihre Grenzen in andere Richtungen schließt. Dies beinhaltet per se eine ethnisch-kulturelle Differenzierung, die rassistische Züge in sich trägt. Wenn aber die führenden Politiker eines Staates eine solche Differenzierung vornehmen, so kann nicht erwartet werden, daß die Bevölkerung eine andere, gleichwertige Beurteilung der Migrantengruppen vornimmt.

Und viertens findet sowohl auf der Ebene der europäischen Planungen als auch auf nationaler Ebene eine Kriminalisierung bestimmter Migrantengruppen statt. Erkennbar wird dies in den Forderungen nach „Ausgleichsmaßnahmen“ für eine Öffnung der Binnengrenzen, wie sie im Schengener Abkommen auch festgelegt wurden: Die ständige Erwähnung von Migranten und Flüchtlingen im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Kriminalität muß negative Reaktionen und Bedrohungsängste der einheimischen Bevölkerung

⁶⁷⁷Ibid., S. 118.

hervorrufen. Hier werden in einigen Staaten Szenarien entwickelt, die mit der Realität nicht in Einklang stehen. So zeigt eine Auflistung aus den Jahren 1987 und 1988, daß es bei fast einer Milliarde Ein- und Ausreisen in das Gebiet der Europäischen Gemeinschaft lediglich zwischen 13.000 und 15.000 Festnahmen gab. In ca. 300 Fällen waren Tötungsdelikte, bei ca. 6.000 Personen Rauschgiftdelikte und bei ca. 500 Festgenommenen Waffen- und Sprengstoffdelikte der Grund für die Festnahme.⁶⁷⁸ Allein der Kriminalitätsbereich also rechtfertigt die eingeleiteten Maßnahmen an den Außengrenzen der Gemeinschaft nicht. Es bleibt die „Gefahr“ der illegalen Einreise von Migranten und Flüchtlingen, die - wie bereits in dieser Arbeit ausgeführt - zu einem großen Teil auf den mangelnden anderweitigen Zuwanderungsmöglichkeiten beruht und auch durch Grenzkontrollen nicht wesentlich bekämpft werden kann.

Die Reaktionen der Staaten gegenüber Drittstaatenangehörigen sind integrationsfeindlich und einer Förderung von Toleranz entgegengesetzt. Somit könnte man formulieren: Die Aufnahmekapazität der einheimischen Bevölkerung ist nicht erschöpft, sondern *wird* an ihre Grenzen geführt. Nun ergibt sich wieder die Frage: Welche Gründe könnten dafür vorliegen, und warum - so ja die Ausgangsthese - sollte die Ausländerfeindlichkeit den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten in irgendeiner Form nützlich sein?

Das Europäische Integrationskonzept stößt auf den Widerstand der Bevölkerung, deren Akzeptanz für die Umsetzung der Harmonisierungen benötigt wird. Diese Akzeptanz ist solange nicht gegeben, wie sich lediglich negative Auswirkungen bspw. aus dem Binnenmarkt für die Bürger zeigen und das gesamte Konzept für sie unverständlich ist. Ein Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger in der EU kann man aber auch schaffen, indem man andere aus dieser Gemeinschaft ausgrenzt, in diesem Fall die Drittstaatenangehörigen in der Gemeinschaft und jene an den Grenzen der Gemeinschaft, die einreisen möchten. Indem man die Verantwortlichkeit für soziale und andere Probleme auch der Einwanderung und der Aufnahme von Flüchtlingen zuschreibt, ergibt sich in der Erfahrungswelt der Bürger plötzlich eine scheinbar einfache Lösung für Probleme, und vor allem ein greifbarer Grund für ihre Ängste: Die „Fremden“ sind der Bezugspunkt, auf den man sich nun konzentrieren kann. Ist diese Situation erst einmal gegeben - und das ist gegenwärtig der Fall - so müssen natürlich Maßnahmen ergriffen werden, um das Problem zu lösen, die Bedrohung zu bekämpfen. Die Regierungen finden hier eine Möglichkeit, mit schnellen und mehr oder weniger effektiven Maßnahmen, auf jeden Fall aber mit großer Öffentlichkeitswirkung zu handeln. Die Notwendigkeit einer solchen Reaktion wird verstärkt durch die sozialen Probleme, die durch den Binnenmarkt und die Währungs- und Wirtschaftsunion zumindest für einen nicht unerheblichen Zeitraum gesteigert wer-

⁶⁷⁸Vgl. Titus R. Kókai, Die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihre Folgen, in: Siegfried Magiera, Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen, Baden-Baden 1990.

den. Die zunehmende Armut in der EU und die wachsenden Arbeitslosenzahlen setzen nicht wenige Bürger einer sozialen Deprivation aus, und fast alle Bürger sind mit Verlustängsten konfrontiert. Im Rahmen der Europäischen Integration gibt es keine effektiven Ansätze einer Sozialpolitik, die hier Abhilfe schaffen könnte. Statt dessen bietet man den Bürgern „Nennverbesserungen“ wie die Unionsbürgerschaft an, deren konkrete Umsetzung allerdings zu lange dauert, als daß sie zu befriedigenden Ergebnissen führen könnte. Restriktive Maßnahmen im Bereich der Ausländerpolitik sind relativ schnell umzusetzen und führen auch zu schnellen „Erfolgen“ - bspw. einem Sinken der Asylantragszahlen (hervorgerufen durch die Zurückweisungen an der Grenze). Solche Erfolgsmeldungen stärken die Solidarität der Bürger mit ihrem Staat und tragen außerdem dazu bei, ihnen ein Gefühl der Überlegenheit zu vermitteln: Auch in schwierigen Zeiten geht es ihnen immer noch besser als den „Fremden“, die zudem zu Recht als vermeintlich auslösende Faktoren der Probleme durch Beschränkungen „bestraft“ werden. Restriktive ausländerpolitische Maßnahmen können also die Funktion einer Ersatzbefriedigung haben, die zu einer positiveren Bewertung der nationalen Politik beitragen kann. Somit ließe sich also durchaus behaupten, daß die Ausländerfeindlichkeit den nationalen Regierungen nützlich ist, indem sie ihre Akzeptanz bei den Bürgern und den sozialen Frieden durch eine andere ausgrenzende Solidarisierung stärkt.

Welchen Gehalt bekommen nun diese nationalen Politiken auf europäischer Ebene?

Eine „Union der Bürger“ ist nur dann umsetzbar, wenn sich diese Bürger auch als Europäer fühlen. Bislang jedoch werden zunehmend nationalistische Tendenzen sichtbar. Im Rahmen der Europäischen Integration wird sich - und dies ist beim Binnenmarktkonzept systeminhärent und zur Produktivitätssteigerung auch gewünscht - die Konkurrenz vor allem zwischen den Arbeitskräften der europäischen Staaten verstärken. Eine „friedliche“ Konkurrenz läßt sich nur dann erreichen, wenn die Bürger sich gegenseitig in gewissem Grade tolerieren, den Arbeitskräften aus anderen Mitgliedstaaten also die gleiche Legitimation zur Besetzung eines Arbeitsplatzes zugestehen wie den Arbeitskräften des nationalen Arbeitsmarktes. Auch hier könnte ein Konzept der Solidarisierung funktionieren, in dem man die Drittstaatenarbeitskräfte als „Underclass“ einsetzt, denen sich die „europäische Arbeiterschaft“ überlegen fühlt. Schließt man in die Betrachtung ferner ein, daß durch die Anbindung der osteuropäischen Staaten an die Europäische Union Arbeitskräftewanderungen zu erwarten sind, die von den EU-Staaten zur Stärkung der neuen demokratischen und marktwirtschaftlichen osteuropäischen Systeme toleriert oder gar gefördert werden, so ergibt sich hier eine zusätzliche Konkurrenzsituation auf den Arbeitsmärkten. Auch hier muß die Toleranz der einheimischen Arbeitskräfte gefördert werden, wozu

wiederum eine Stärkung des Zusammenhalts über eine Ausgrenzung anderer funktionieren kann, wenn man sie zu „Migranten dritter Klasse“ macht.

In ein solches Szenario paßt auch das Konzept einer Unionsbürgerschaft, denn sie spaltet die Bewohner der Europäischen Union in Europäer und Nicht-Europäer und trägt damit bereits Ausgrenzungskriterien in sich. Da die alten Strukturen der Nationalstaatlichkeit im Rahmen der Europäischen Integration zumindest eingeschränkt werden sollen, bietet sich als Ausgleich eine Identifikation mit dem „Superstaat“ Europa an. Da auch auf europäischer Ebene die Ausländer- und Asylpolitik - soweit Regelungen durch zwischenstaatliche Vereinbarungen vorhanden sind - stets zum Nachteil der Migranten aus Drittstaaten ausgerichtet ist, stellt sich hier die Gefahr nicht nur eines neuen Euro-Nationalismus als Ersatz für den Staats-Nationalismus, sondern auch des Euro-Rassismus. Wendet man darauf wiederum die These von Balibar/Wallerstein an, eine Bevölkerung werde im Rahmen zunehmender ausgeprägter Nationalisierung auch „ethnisiert“, so steht als weitere Folge der Europäischen Integration ein Eurozentrismus, ein Ethnozentrismus auf europäischer Ebene zu befürchten. In diesen können dann - und das wiederum ist positiv für die perspektivischen Planungen der EU-Erweiterung - osteuropäische Migranten eingebunden werden.

Alle die Bürger betreffenden Maßnahmen, und hier insbesondere die ausländerpolitischen Restriktionen, beinhalten Ausgleichsfunktionen für anderweitige Defizite der politischen Möglichkeiten und des politischen Gewollten bei der Europäischen Integration. Die Präferenzen der Kapitalträger in den europäischen Staaten liegen nicht in einer ausgeprägten Sozialstruktur oder einer humanen Gesellschaft. Sie sind nicht nur von dem Wunsch bestimmt, im Weltmarkt bestehen zu können, sondern auch von dem Ziel, angesichts des Zerfalls bzw. der starken Probleme der Führungsmächte ehemalige Sowjetunion und USA, Europa eine neue Dimension als ökonomischer Großmacht zu verleihen. Die sozialen Probleme, die sich aus der Umstrukturierung Europas ergeben, sind weitreichend und dazu geeignet, die Lebenssituation der Bürger zu verschlechtern. Da hier keine ausreichenden Ersatzmaßnahmen im sozialen Bereich geplant wurden, wird sich in dem Europa der Bürger eine ausgeprägte Konkurrenzsituation entwickeln, in der die Drittstaatsangehörigen als unterste Schicht einer dauerhaften Benachteiligung ausgesetzt sein werden. Aber nicht nur zwischen Einheimischen und Drittstaatsangehörigen zeichnet sich eine wachsende Konkurrenz ab, bei der die Migranten keine Chance haben, sich gegen massive Diskriminierung zu wehren. Zu erwarten ist eine quasi internationale Konkurrenz der Bürger, Regionen und Staaten innerhalb eines Systems, in dem zwar einige Ansätze zur gleichberechtigten Teilhabe an Gewinnen vorhanden, aber längst nicht weitreichend ausgebaut sind. Da die Sozialpolitik vor allem auf europäischer Ebene immer noch in erster Linie als Korrektiv ökonomischer und anderer Fehlentwicklungen eingesetzt wird, und auf

der institutionellen Ebene der EU das Subsidiaritätsprinzip weitgehend Vorrang vor dem Solidaritätsprinzip hat, die einzelnen Staaten ferner immer mehr in nationalen Protektionismus verfallen, zeichnet sich hier ein System der „internationalen Sozialkonkurrenz“ ab, das letztlich wieder zum Gegenteil dessen, was die EU eigentlich anstrebt, führen kann, nämlich zu einer Entsolidarisierung ihrer Bürger.

Auf der internationalen Ebene stehen sich die EU und andere Wirtschaftszusammenschlüsse konkurrierend gegenüber. Auf der EU-Ebene konkurrieren die Nationalstaaten nach wie vor um die Vorteile der Europäischen Integration. Innerhalb der Staaten wiederum gibt es starke Regionaldisparitäten, die zu einer Regionalkonkurrenz führen können. Die schwachen Regionen haben außerdem einen verstärkten Wettbewerb mit den osteuropäischen assoziierten Staaten zu erwarten. Innerhalb der Staaten nun finden sich die „einheimischen“ Bürger einer Konkurrenz gegenüber den „guten“ Migranten - den EU-internen Arbeitsmigranten - und gemeinsam mit ihnen gegenüber den nicht erwünschten, den Drittstaatenangehörigen, ausgesetzt. Die schwächsten Glieder dieser Kette sind und bleiben die Drittstaatenmigranten und Flüchtlinge, sie haben durch die Europäische Integration massive Nachteile zu erwarten. Der Europäischen Integration mangelt es vor allem an einem: Einer tatsächlichen Integration unter Berücksichtigung aller unterschiedlichen Faktoren, die zu einer einheitlichen Gesellschaft gehören. Die Dominanz wirtschaftlicher, vor allem monetärer Interessen der Einzelstaaten steht dem Integrationsgedanken auf politischer Ebene entgegen.

So wird auch Migration ein Problem bleiben, weil die Staaten nicht in angemessener Weise darauf reagieren. Statt einer realitätsorientierten Einwanderungs- und Integrationspolitik werden diskriminierende Maßnahmen und Regelungen gegenüber Drittstaatenmigranten nicht nur aufrechterhalten, sondern z.T. noch gefördert. Das Hauptaugenmerk der europäischen Migrationspolitiken liegt auf der Abschottung nach außen, vor allem aber in Richtung Süden. Unter dem Vorwand angeblich erforderlicher Ausgleichsmaßnahmen an den Außengrenzen der EU für den Wegfall der Binnengrenzen werden immer neue Hürden aufgebaut, die es auch für Flüchtlinge und Asylsuchende zu überwinden gilt. Gleichzeitig werden die Fluchtursachen in den Herkunftsländern nicht bekämpft, sondern die europäischen Industriestaaten tragen im Rahmen des Weltwirtschaftssystems und der Ressourcenverschwendung zu weiteren Katastrophen bei. Eine Veränderung zum Positiven steht nach eigener Einschätzung und der anderer Autoren nicht zu erwarten: „Es spricht nichts dafür, daß die überwiegend national denkenden Gipfelpolitiker der EU in absehbarer Zeit einen gesamteuropäischen Plan entwickeln werden, mit dem die derzeitige internationale Währungsordnung, mit dem der menschenfeindliche und ruinöse Wettbewerb zwischen den Wirtschaftsblöcken USA, Fernost und Europa grundsätzlich entschärft und ordnungspolitisch neu gestaltet werden könnte. Schwer vorstellbar ist

auch, daß sie die dringend erforderliche ökologische Wende herbeiführen, daß sie die Hilfe für die vor dem Elend fliehenden Migranten aus Osteuropa, Afrika und anderen unwirtschaftlichen Weltgegenden intensivieren, oder daß sie gar die wachsende Überalterung unserer demographisch aus dem Gleichgewicht geratenen Industrie-Gesellschaften stoppen können.“⁶⁷⁹

Die Ängste der Bevölkerung vor weitreichenden Wandlungen finden im EU-Konzept zu wenig Berücksichtigung. Ihre Ängste vor dem Verlust der Zugehörigkeit durch die Auflösung nationaler Strukturen werden verstärkt, ebenso ihre Befürchtungen sozialer Einbußen durch zuwandernde Bevölkerungsgruppen. „Angstmache“ versetze die Menschen in Panik, sie zögen sich in der Folge in „kollektivem Narzißmus“ auf das homogene und glorifizierte Subjekt der eigenen Nation zurück. Nationalismus sei eine „... politische Technologie zur Produktion von Identität“,⁶⁸⁰ stellt Ivan Vejvoda in einer Analyse der Situation in den osteuropäischen Staaten fest, doch diese Analyse trifft auch immer mehr auf das restliche Europa zu. Die Humanität indes wird, insbesondere gegenüber Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen fliehen und nach Schutz suchen, immer geringer. Zwar richtet sich die Inhumanität in erster Linie gegen die „Fremden“, doch besteht die Gefahr einer Transzendierung: Die Hoffnung, eine Gesellschaft, die gegen Außenstehende inhuman agiert, könne in sich selbst menschlich bleiben, scheint mir trügerisch. Und so stellt sich die Frage, ob sich die weitgehend demokratischen Gesellschaften der west- und nordeuropäischen Staaten nicht derart umgestalten, daß die Konkurrenz als Lebensprinzip schließlich allumfassend wird, daß jeder gegen jeden agiert, der Staatsangehörige gegen den Staatsangehörigen, diese gemeinsam gegen alle Drittstaatenangehörigen, u.s.w.. In einer solchen „Gesellschaft der absoluten Konkurrenz“ werden sich vor allem ethnische Spannungen weiter verstärken. Betrachtet man die gegenwärtige Situation in Osteuropa, so zeigt sich, daß mit der neuen „Kleinstaatlichkeit“ auch der Ethnozentrismus einhergeht, unter anderem deshalb, weil sich die Bürger, die ihrer ehemaligen gemeinsamen Identität, so aufgezwungen sie auch gewesen sein mag, verlustig gegangen sind, nun auf der Suche nach neuen Zugehörigkeiten auf Konstrukte scheinbarer Gleichartigkeit zurückziehen und alles „Andere“ bekämpfen. Zwar ist mit der EU die umgekehrte Entwicklung angedacht - ein Zusammenschluß der kleineren Einheiten zu einem großen Ganzen - aber die Reaktion der Bürger ist vergleichbar: Wenn ein Identifikationsverlust eintritt, schwindet das Zugehörigkeitsgefühl und es beginnt die Suche nach überschaubaren sozialen Einheiten, in die man sich eingebunden fühlt. Auch dies spricht also für eine Steigerung des Nationalismus und des Ethnozentrismus. Und selbst wenn eine „Europäisierung Europas“ nach und nach eintreten sollte, die Bürger sich allmählich mit dem eu-

⁶⁷⁹ Johann-Günther König, a.a.O.

⁶⁸⁰ Ivan Vejvoda, zitiert in FR, 04.05.1992 von Andreas Kuhlmann: „Nationalismus und Demokratie in Ostmitteleuropa“.

ropäischen großstaatenähnlichen Gebilde identifizieren sollten (was allerdings eher unwahrscheinlich scheint), dann würde dies eine Ausgrenzung aller Nicht-Europäer nach sich ziehen - auch jener, die in diesem EU-Gebilde leben. Vieles spricht also gegen die Ansicht vieler Autoren und Politiker, ein gemeinschaftlich organisiertes Europa könne zur Stärkung auch des gesellschaftlichen Friedens beitragen.

Statt eines „Europa des Friedens und des Zusammenhalts der Völker“⁶⁸¹ könnte es ein Europa der Krisenregionen geben. Die Europäische Union wäre dann nicht mehr als eine gedankliche Hülle ohne Inhalt, und damit wäre der Traum „Europa“ zum Alptraum mutiert. Auch Visionen nützen hier nichts, denn gefragt sind effektive politische Konzepte, die einer solchen nicht unmöglichen Entwicklung konkrete Maßnahmen entgegensetzen. Zwar stellte 1989 der damalige Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, fest: „Es gibt keinen effizienten Pragmatismus, der nicht von einer Vision angetrieben wird, ...“ und: „Nur geistige Kräfte bewegen die Berge, die sich der Vereinigung der Europäer widersetzen. Nur so werden die Kräfte vermehrt und die Schwierigkeiten durch einen übergeordneten Willen beglichen.“⁶⁸² Aber ob Visionen und der Wille allein noch ausreichen, um die stetig anwachsenden Berge zu versetzen, ist fraglich. Eine Vision, die dazu beitragen könnte, dürfte sich jedenfalls nicht wie bisher von der Europhorie blenden lassen, sondern müßte auch die möglichen negativen Szenarien einer Europäischen Integration einbeziehen, um gegen diese zu einem Gipfelstürmer zu avancieren.

Abschließend bleibt die Feststellung, daß die Europäische Integration in der Form, wie sie sich im Beobachtungszeitraum dieser Arbeit entwickelt hat, negative Auswirkungen sowohl für die Bürger der EU als auch für Migranten und Flüchtlinge hatte, und daß eine Verbesserung dieser Situation nur durch erhebliche Veränderungen in der bisherigen Politik möglich wäre.

Es liegt auch in der Verantwortung von Wissenschaftlern, aus den bisherigen Entwicklungen kritische Rückschlüsse zu ziehen und Prognosen zu erstellen, die Politikern als Leitfäden hilfreich sein können. Ziel dieser Arbeit war es unter anderem, eine Grundlage für weitere Forschung zu bieten. Ausführliche Konzeptionen einer neuen Migrations- und Flüchtlingspolitik sind in dieser Arbeit nicht enthalten - aber sie kann vielleicht hilfreich bei der Entwicklung solcher Konzepte sein, da sie die Versäumnisse und Defizite der bisherigen Planungen und deren Auswirkungen aufgezeigt hat.

Es sollte weiterhin beobachtet werden, wie sich die Wechselwirkungen zwischen Europäischer Integration und Migrations- und Flüchtlingspolitik entwickeln, nicht zuletzt, um zum Schutz derer beizutragen, die aus dieser Entwicklung erhebliche Nachteile zu erwarten haben: Flüchtlinge und Migranten, die in der EU leben oder nach Europa kommen. Denn

⁶⁸¹Vgl. Präambel zum Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

⁶⁸²Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Die Europäische Union, Luxemburg 1993, S. 6.

nur bei einer Achtung der Menschenrechte läßt sich ein „Europa des Friedens und des Zusammenhalts der Völker“ gestalten. Diese Arbeit kommt zu dem Schluß, daß diese Menschenrechte auch in Europa zunehmend gefährdet sind.

Zahlenmaterial zu den einzelnen Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz

Inhalt:

Europäische Gemeinschaft / Europäische Union

- a) Arbeitslosenstatistik 1996
- b) Asylbewerber in der EG / EU
- c) Asylbewerber in europäischen Ländern 1980-1990 (in Tausend)
- d) Angehörige osteuropäischer Nationalitäten in den Hauptaufnahmeländern

Westeuropas

Belgien

- a) Ausländeranteil 1950 - 1990
- b) Zahl der Asylanträge 1983 - 1997

Bundesrepublik Deutschland

- a) EG-Bürger in Deutschland / Deutsche in EG-Ländern
- b) Ausländer in Deutschland 1950-1997
- c) Asylanträge und Anerkennung 1953 - 1997
- d) Asylbewerberzugänge und Entscheidungen - Übersicht 1979-1997
- e) Zuwanderung und Asyl (Ausländer gesamt) 1980 - 1990
- f) Abschiebungen 1987 - 1997
- g) Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung nach Rechtsgründen 1973 - 1991
- h) Wanderungssalden BRD 1980 - 1990 / 1990 - 1992 (o. DDR)

Österreich

- a) Ausländeranteil 1980 / 1990
- b) Ausländische Arbeitskräfte 1963 - 1992
- c) Asylbewerber 1961 - 1997

Schweden

- a) Ausländische Wohnbevölkerung
- b) Asylbewerber 1983 - 1997

Frankreich

- a) Minderheitenangehörige in Frankreich 1950 - 1990
- b) Zahl ausländischer Arbeitskräfte 1973 -1983

Asylbewerber 1982 – 1997

Großbritannien

- a) Ausländeranteil in ausgewählten Jahren
- b) Zuwanderungszahl nach Herkunftsregionen 1970 - 88
- c) Asylbewerber 1983 - 1997

Niederlande

- a) Ausländeranteil 1899 - 1994
- b) Asylbewerber 1983 - 1997
- c) Eingebürgerte Ausländer nach einigen ausgewählten Staatsangehörigkeiten 1992

Griechenland

- a) Ausländische Wohnbevölkerung in Griechenland 1985-1989
- b) Asylbewerber 1983 - 1997

Italien

Asylbewerber 1983 - 1997

Portugal

Asylbewerber 1983 - 1997

Spanien

Zahl der Asylanträge / Flüchtlinge 1983 - 1997

Dänemark

Zahl der Asylbewerber 1983 - 1997

Finnland

Zahl Asylanträge 1987 - 1997

Irland

Asylbewerber 1987 - 1997

Luxemburg

Asylbewerber 1990 - 1997

Schweiz

- a) Ausländische Wohnbevölkerung 1950 - 1990
- b) Asylbewerber 1973 - 1997

Zahlenmaterial zur Europäischen Gemeinschaft / Europäischen Union

- a) Arbeitslosenstatistik 1996
- b) Asylbewerber in der EG / EU
- c) Asylbewerber in europäischen Ländern 1980-1990
- d) Angehörige osteuropäischer Nationalitäten in den Hauptaufnahmeländern Westeuropas

a) Arbeitslosenstatistik 1996

Staat	Arbeitslosenquote in % der Erwerbspersonen
Spanien	22
Finnland	16
Belgien	13,1
Irland	12,6
Frankreich	11,7
Italien	11,5
Deutschland	10,5
Kanada	9,6
Dänemark	9,5
Griechenland	9,4
Niederlande	8,2
Großbritannien	7,9
Portugal	6,9
Schweden	6,4
USA	5,8
Österreich	4,7
Norwegen	4,5
Schweiz	4,3
Japan	3,3
Luxemburg	2,8

b) Asylbewerber in der EG / EU 1984 - 1997⁶⁸³

Jahr	Zahl
1984	100.000
1985	160.000
1988	156.000
1989	214.000
1990	333.448
1991	437.290
1992	556.391
1993	471.577
1994	281.085
1995	270.855
1996	226.567
1997	237.169

⁶⁸³ EU-Generalsekretariat und Staaten; Bundesministerium des Innern, BMI- A 5 - 936 047 /6 (15); FR, 24.04.92, Taschner, Hans Claudius/Lobkowicz, Wencelas de, Die EG und das Asylrecht, in: Zuleeg, Manfred (Hrsg.), Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa. Referate des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Hamburg, 18.-20.Juni 1987, Baden-Baden 1987.

c) **Asylbewerber in europäischen Ländern 1980-1990 (in Tausend)**⁶⁸⁴

Länder	80	81	82	83	80-83	84	85	86	87	88	89	90	84-90
Österreich	9,3	34,5	6,3	5,9	56,0	7,2	6,7	8,7	11,4	15,8	22,8	25,0	97,6
Belgien	2,7	2,7	2,9	2,9	10,9	3,4	5,3	7,7	6,0	5,1	8,0	13,0	48,5
Dänemark				0,8		4,3	8,7	9,3	2,1	4,7	4,6	5,5	39,2
Frankreich	13,7	9,2	12,6	14,3	49,8	15,9	25,8	23,4	24,8	31,6	60,0	52,0	233,5
Deutschland	107,8	49,4	37,2	19,7	214,1	35,3	73,9	99,7	57,4	103,1	121,0	200,0	690,4
Griechenland	1,8	2,3	1,2	0,5	5,8	0,8	1,4	4,3	7,0				
Italien	2,5	3,6	3,2	3,1	12,4	4,6	5,4	6,5	10,9				
Niederlande	3,2	1,6	1,8	2,0	8,6	2,6	5,7	5,9	14,0	7,5	14,0	19,0	68,7
Norwegen				0,2		0,3	0,9	2,7	8,6	6,6	4,4	4,0	27,5
Portugal				1,5		0,4	0,1	0,3	0,2				
Spanien			2,5	1,4		1,1	2,4	2,3	2,5				
Schweden				3,0		12,0	14,5	14,6	18,5	19,6	32,0	32,0	143,2
Schweiz	6,1	5,2	7,2	7,9	26,4	7,5	9,7	8,6	10,9	16,7	24,5	35,0	112,9
Großbritannien	10,0	2,9	3,6	5,5	22,0	3,3	5,5	3,9	4,2	5,1	10,0	16,0	48,0

⁶⁸⁴ OECD 1990 und eigene Berechnungen; Cord Jakobeit / Alparslan Yenil (Hrsg.), Gesamteuropa. Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven, Opladen 1993, S. 620 sowie eigene Berechnungen anhand verschiedener Quellen.

d) Angehörige osteuropäischer Nationalitäten in den Hauptaufnahmeländern
Westeuropas⁶⁸⁵

(Angaben: in Tausend gerundet)

Herkunftsländer	BRD	DDR	Österreich	Frankreich	Schweden	Schweiz
<u>Jahr</u>	<u>1989</u>	<u>1989</u>	<u>1981</u>	<u>1986</u>	<u>1985</u>	<u>1988</u>
Bulgarien	5,6	4,9	0,4	1,1	0,3	
Ungarn	31,6	13,4	2,5	3,7	2,0	4,7
Polen	220,4	51,7	5,9	67,2	15,4	4,6
Rumänien	21,2		1,2	5,1	1,1	
Tschechoslowakei	31,7	3,2	2,0	2,9	1,1	5,9
Summe	310,5		12,2	80,0	20,0	
Sowjetunion	11,5	14,9	0,5	5,6	1,1	
Jugoslawien	610,5	2,1	125,9	69,2	38,4	100,8
Albanien	0,3		0,1	0,5		

⁶⁸⁵ Jakobeit/Yenal, a.a.O., S. 623; eigene Berechnungen anhand von Statistiken der Innenministerien der verschiedenen Länder, für Österreich und Schweden anhand von Volkszählungsdaten.

Belgien

- a) Ausländeranteil 1950 - 1990
- b) Zahl der Asylanträge 1983 - 1997

a) Ausländische Wohnbevölkerung 1950 - 1990⁶⁸⁶

Jahr	Zahl der Ausländer	Anteil an Gesamtbevölkerung
1950	354.000	4,3 %
1960	444.000	4,9 %
1970	716.000	7,2 %
1975	835.000	8,5 %
1980	904.000	9,2 %
1980	900.000	
1983	891.000	
1984	897.600	9 %
1985	897.600	9,1% (ca.)
1990		9,1% (mit Flüchtl.)

b) Zahl der Asylanträge 1983 - 1997⁶⁸⁷

Jahr	Zahl der Anträge
1983	2.900
1984	3.700
1985	5.300
1986	7.700
1987	6.000
1988	5.100
1989	8.076
1990	12.964
1991	15.318
1992	17.647
1993	26.882
1994	14.340
1995	11.409
1996	12.232
1997	11.575

⁶⁸⁶ Zahlen aus: Castles, Stephen, Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987; Hammar, Thomas, European Immigration Policy, A Comparative Study, Cambridge 1985; Layton-Henry, Zig, The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe, London / Newbury Park / New Delhi 1990; Lary de Latour, Henri de, Die Immigranten in der EG im Zeichen von 1993, in: Deubner, Christian (Hrsg.), Europäische Einigung und soziale Frage. Möglichkeiten einer europäischen Sozialpolitik, Frankfurt a.M. / New York 1990, S. 191ff.; Lutz, Dieter S., Die Wohlstandsinsel Europa - eine stacheldrahtbewehrte Festung? in: Frankfurter Rundschau, 09.01.1992.

⁶⁸⁷ Zahlen aus: Heinelt, Hubert (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Opladen 1994, S. 80; Informationsmaterial von EU-Generalsekretariat und Staaten, Bundesinnenministerium der BRD, BMI- A 5 - 936 047 /6 (15); UNHCR-Report 1994, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 173.

Bundesrepublik Deutschland

- a) EG-Bürger in Deutschland / Deutsche in EG-Ländern
- b) Ausländer in Deutschland 1950-1997
- c) Asylanträge und Anerkennung 1953 - 1997
- d) Asylbewerberzugänge und Entscheidungen - Übersicht 1979-1997
- e) Zuwanderung und Asyl (Ausländer gesamt) 1980 - 1990
- f) Abschiebungen 1987 - 1997
- g) Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung nach Rechtsgründen 1973 - 1991
- h) Wanderungssalden BRD 1980 - 1990 / 1990 - 1992 (o. DDR)

a) EG-Bürger in Deutschland, Deutsche in EG-Ländern⁶⁸⁸

Land	Deutsche in EG	EG-Bürger in Deutschland	Bilanz in 1000	Verhältnis 1:X
Belgien	26.673	18.697	+7.976	1:0,70
Dänemark	8.092	13.429	-5.337	1:1,66
Frankreich	52.723	77.602	-24.879	1:1,47
Griechenland	11.534	293.649	-282.115	1:25,46
Großbritannien	46.000	85.748	-39.748	1:1,86
Irland	3.400	8.872	-5.472	1:2,61
Italien	42.089	519.548	-477.469	1:12,34
Luxemburg	9.651	4.764	+4.887	1:0,49
Niederlande	41.804	101.238	-59.434	1:2,42
Portugal	4.845	74.890	-70.045	1:15,46
Spanien	45.576	126.963	-81.387	1:2,79
Summe EG	292.389	1.325.400	-1.033.011	1:4,53
Anwerbeländer*	104.044	1.015.050	-911.014	1:9,76
übrige Länder	188.343	310.350	+122.007	1:1,65

*Anwerbeländer bis 1973: Italien, Griechenland, Spanien, Portugal

⁶⁸⁸

Eurostat 1992; INSEE 1990; Heinelt, Hubert (Hrsg.) [1994], S. 57.

Ausländer in Deutschland 1950-1997⁶⁸⁹

Jahr	Zahl	in % der Gesamtbevölkerung	Beschäftigte in % aller Beschäftigten
1950	567.896		
1951	505.951		
1952	466.200		
1953	489.692		
1954	481.887		
1955	484.819	0,9 %	0,4
1960	686.200	1,2 %	1,3
1961	686.160	1,2 %	
1968	1.924.200	3,2 %	5,2
1969	2.381.100	3,9 %	6,8
1970	2.976.500	4,9 %	9,0
1971	3.438.700	5,6 %	10,3
1972	3.526.600	5,7 %	10,8
1973	3.966.200	6,4 %	11,9
1974	4.127.366	6,7 %	10,9
1975	4.089.600	6,6 %	10,1
1976	3.948.300	6,4 %	9,5
1977	3.948.300	6,4 %	9,3
1978	3.981.100	6,5 %	9,1
1979	4.146.800	6,7 %	9,3
1980	4.453.300	7,2 %	9,5
1981	4.629.700	7,5 %	9,0
1982	4.666.900	7,6 %	8,7
1983	4.543.900	7,4 %	8,4
1984	4.363.600	7,1 %	7,8
1985	4.378.900	7,1 %	7,5
1986	4.512.700	7,4 %	7,5
1987	4.630.218	6,9 %	7,5
1988	4.878.791	7,3 %	7,6
1989	5.046.434	7,7 %	7,8
1990	5.342.532	6,7 %	7,9
1991	5.882.276	7,3 %	8,2
1992	6.495.792	8,0 %	
1993	6.878.117	8,5 %	
1994	6.990.510	8,6 %	
1995	7.173.866	8,8 %	
1996	7.314.046	8,9 %	
1997	7.365.833		

⁶⁸⁹ Zahlen aus: Schmalz-Jacobsen, Cornelia/Hinte, Holger/Tsapanos, Georgios, Einwanderung - und dann? Perspektiven einer neuen Ausländerpolitik, München 1993; Höhn, Charlotte / Mammey, Ulrich / Wendt, Hartmut, Bericht 1990 zur demographischen Lage: Trends in beiden Teilen Deutschlands und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Sonderdruck aus „Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft“, Jg. 16, Boppard am Rhein, 2/1990, S. 135-205; Bundesinnenministerium, BMI - A5 - 936 040/0 (40 f) / BMI - A5 - 936 041/0 (40 e).

b) Asylanträge und Anerkennung 1953 - 1997⁶⁹⁰

Jahr	Zahl der Anträge	Anerkennung Bundesamt (erste Instanz)	Anerkennung	Anteil Antragssteller aus Europa in	
				Prozent	Personen
1953-1968	70.425		16.871		
1969	11.664		6.097		
1970	8.645		3.569		
1971	5.388	57,0%	5.674		
1972	5.289	39,8%	2.844		
1973	5.595	33,0%	2.047		
1974	9.424	32,4%	4.133		
1975	9.627	22,2%	2.928		
1976	11.123	18,4%	2.654		
1977	16.410	10,0%	1.854		
1978	33.136	10,3%	2.307		
1979	51.493	15,9%	6.573		
1980	107.818	12,0%	12.783		
1981	49.391	7,7%	8.531		
1982	37.423	11,1%	6.209	33,4 %	6.589
1983	19.737	13,7%	5.032	33,4 %	6.589
1984	35.278	26,6%	6.566	32,7 %	11.553
1985	73.832	29,2%	11.224	24,6 %	18.174
1986	99.650	15,9%	8.853	25,3 %	25.164
1987	57.379	9,4%	8.231	63,4 %	36.629
1988	103.076	8,6%	7.621	69,3 %	71.416
1989	121.318	5,0%	5.991	60,5 %	73.387
1990	193.063	3,4%	6.518	52,2 %	101.631
1991	256.112	6,9%	11.597	65,1 %	166.662
1992	438.191	4,3%	9.189	70,9 %	310.529
1993	322.559	3,2%		72,1 %	232.678
1994	127.210	7,3%		60,7 %	77.170
1995	127.937	9,04%		52,7 %	67.411
1996	116.367	7,4%		44,6 %	51.936
1997	104.535	4,94%		39,8 %	41.541

⁶⁹⁰

Zahlen aus: Schmalz-Jacobsen, Cornelia u.a. [1993]; Bierwirth, Christian, Europäische Aspekte des Asylrechts, Überarbeitete Fassung eines Vortrags vom 23.11.1990 beim Geschwister-Scholl-Institut, München 1990; UNHCR-Report, a.a.O. [1994]; Hailbronner, Kay, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts. Ihre Auswirkungen auf das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989; FAZ 21.02.92, S. 1,2; BMI- A 5 - 936 047 /6 (15); BMI - Referat A 5 - 936 047 / 0, 01.01.1998.

d) Asylbewerberzugänge und Entscheidungen - Übersicht 1979-1997⁶⁹¹

Entscheidungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge											
Jahr	Asylbewerber- zugang	Insgesamt	Anerken- nungen	in %	Abschiebe- schutz nach §51(1) AuslG	%	Ableh- nungen	%	Einstellungen / Rücknahmen	%	unerledigte Ver- fahren am Schluß des Jahres/Monats
1979	51493	41262	6573	15,93	x		29308	71,03	5381	13,04	xx
1980	107818	106757	12783	11,97	x		82659	77,43	11315	10,60	xx
1981	49391	110717	8531	7,71	x		78945	71,30	23241	20,99	xx
1982	37423	45130	5019	11,12	x		26606	58,95	13505	29,92	xx
1983	19737	36702	5032	13,71	x		22624	61,64	9046	24,65	17854
1984	35278	24724	6566	26,56	x		11420	46,19	6738	27,25	28985
1985	73832	38504	11224	29,15	x		17013	44,19	10267	26,66	65006
1986	99650	55555	8853	15,94	x		31955	57,52	14747	26,54	110147
1987	57379	87539	8231	9,40	x		62000	70,83	17308	19,77	81725
1988	103076	88530	7621	8,61	x		62983	71,14	17926	20,25	97807
1989	121318	120610	5991	4,97	x		89866	74,51	24753	20,52	101634
1990	193063	148842	6518	4,38	x		116268	78,12	26056	17,51	152391
1991	256112	168023	11597	6,90	x		128820	76,67	276060	16,43	247187
1992	438191	216356	9189	4,25	x		163637	75,63	43530	20,12	477570
1993	322599	513561	16396	3,19	x		347991	67,76	149174	29,05	296300
1994	127210	352572	25578	7,25	9986	2,83	238386	67,61	78622	22,30	107820
1995	127937	200188	18100	9,04	5368	2,68	117939	58,91	58781	29,36	82642
1996	116367	194451	14389	7,40	9611	4,94	126652	65,13	43799	22,52	48660
1997	104353	170801	8443	4,94	9779	5,73	101886	59,65	50693	29,68	34832

x = Die Zahl dieser Personen wird erst seit April 1994 in der BAFL-Statistik erfaßt. In der Vergangenheit wurden die Fälle, in denen Asylgewährung nach Art. 16a GG abgelehnt wurde aber die Voraussetzungen des §51 (1) AuslG vorlagen in der Rubrik „Ablehnungen“ mitgezählt.

xx = keine Zählung

⁶⁹¹ Bundesministerium des Innern, BMI - A 5 - 936 047/0 (04 e).

e) Zuwanderung und Asylanträge im früheren Bundesgebiet¹⁾, 1980-1990⁶⁹²

Jahr	Zuwanderungen				Ausländer gesamt
	Insgesamt	darunter			
		Aussiedler ²⁾	Zuzüge aus ehem. DDR	Asylbewerber	
1980	752.100	52.071	15.774	107.818	4.453.300
1981	605.600	69.455	18.253	49.391	4.629.700
1982	404.000	48.170	15.544	37.423	4.666.900
1983	354.500	37.925	13.400	19.737	4.534.900
1984	410.400	36.459	42.316	35.278	4.363.600
1985	590.300	38.968	28.439	73.832	4.378.900
1986	596.700	42.788	29.459	99.650	4.512.700
1987	614.600	78.523	22.838	57.379	4.240.500
1988	903.900	202.673	43.314	103.076	4.489.100
1989	1.522.200	377.055	388.396	121.318	4.845.900
1990	1.651.600	397.075	395.378 ³⁾	193.063	-

¹⁾ Gebietsstand vor dem 03.10.1990

²⁾ Deutsche Staatsangehörige und deutsche Volkszugehörige aus den Staaten Ost- und Südosteuropas

³⁾ Zuzüge Januar bis September 1990 und aus den neuen Bundesländern Oktober bis Dezember 1990

f) Abschiebungen 1987 - 1997⁶⁹³

Jahr	Ausländer insgesamt*	ehemalige Asylbewerber
1987		2.417
1988		2.793
1989		3.327
1990	10.850	5.861
1991	13.668	8.232
1992	19.821	10.798
1993	47.070	36.165
1994	53.043	36.183
1995	36.455	21.487
1996 ¹⁾	31.761	16.428
1997 ¹⁾	38.205	17.745

¹⁾ bis zum 19.03.1998 gemeldete Abschiebungen, nicht vollständig

* Daneben werden von einigen Bundesländern Abschiebungen ohne Beteiligung des BGS vorgenommen. Diese werden statistisch nicht erfaßt.

⁶⁹² Zahlen gesammelt aus folgenden Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesausgleichsamt, Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, BiB 1992.

⁶⁹³ Bundesministerium des Innern, BMI - A 5 - 936 047/4 (10), Stand 19. März 1998.

g) Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung nach Rechtsgründen⁶⁹⁴

Jahr	Ermessens- einbürgerungen	Anspruchs- einbürgerungen	Insgesamt
1973	9.512	9.346	18.858
1974	12.488	12.256	24.744
1975	10.727	14.198	24.925
1976	13.134	16.347	29.481
1977	13.535	18.097	31.632
1978	14.075	18.635	32.710
1979	15.172	19.780	34.952
1980	14.969	22.034	37.003
1981	13.643	22.235	35.878
1982	13.266	26.014	39.280
1983	14.334	25.151	39.485
1984	14.695	23.351	38.046
1985	13.894	21.019	34.913
1986	14.030	22.616	36.646
1987	14.029	23.781	37.810
1988	16.660	30.123	46.783
1989	17.742	50.794	68.526
1990	20.237	81.140	101.377
1991	27.295	114.335	141.630

⁶⁹⁴

Zahlen aus: Höhn u.a., Sonderdruck aus „Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft“, Heft 2, 1990; Schmalz-Jacobsen u.a. [1993].

h) Wanderungssalden BRD 1980 - 1990 / 1990 - 1992 (o. DDR)⁶⁹⁵

1.) Wanderungen über die Grenzen des früheren Bundesgebiets¹⁾
1980-1990 (in Tausend)

Jahr	Zuzüge			Fortzüge	Überschuß der Zu- / Fortzüge
	insgesamt	davon aus			
		europäischen Ländern	außereurop. Ländern	<u>insgesamt</u>	
1980	752,1	609,3	142,8	441,1	311,0
1981	605,6	489,4	115,3	407,5	135,1
1982	404,0	305,0	99,0	493,5	-89,5
1983	354,5	261,6	92,9	487,3	-132,8
1984	410,4	300,0	110,4	604,8	-194,4
1985	509,3	357,0	152,3	427,4	81,9
1986	596,7	409,9	186,8	409,8	186,9
1987	614,6	494,3	120,3	400,9	213,7
1988	903,9	766,6	137,3	421,9	482,0
1989	1.522,2	1.355,0	167,2	545,0	977,2
1990	1.651,6	1.437,6	206,9	610,6	1.041,1

¹⁾ Gebietsstand vor dem 03.10.1990

²⁾ Einschließlich ehemalige DDR

2.) Wanderungen zwischen dem Bundesgebiet und dem Ausland
Gebietsstand ab 03. Oktober 1990 (in Tausend)

Jahr	Zuzüge			Fortzüge			Wanderungssaldo		
	Insges.	D*	A**	insges.	D	A	Insges.	D	A
1990 ¹⁾	1.651,6	809,2	842,4	610,6	144,6	466,0	1.041,1	664,7	376,3
1991	1.183,0	262,4	920,5	582,2	84,8	497,5	600,7	177,7	423,0
1992	1.489,5	281,8	1.207,6	701,4	86,7	614,7	788,0	195,2	592,9

* Deutsche / ** Ausländer / ¹⁾Gebiet ohne DDR

Österreich

- a) Ausländeranteil 1980 / 1990
- b) Ausländische Arbeitskräfte 1963 - 1992
- c) Asylbewerber 1961 - 1997

- a) Ausländische Einwohner (1980 / 1990)⁶⁹⁶

Jahr	Zahl	Anteil an Ges.bev.
1980	ca. 250.000	
Anfang 90er	ca. 600.000	7,5 %

- b) Ausländische Arbeitskräfte in Österreich (registriert)⁶⁹⁷

Jahr	Zahl
1963	21.500
1964	26.100
1965	37.300
1966	51.500
1967	66.200
1968	67.500
1969	87.700
1970	111.715
1971	150.216
1972	187.065
1973	226.801
1974	222.327
1975	191.011
1976	173.902
1977	188.863
1978	176.709
1979	170.592
1980	174.712
1981	171.773
1982	155.988
1983	145.347
1984	138.710
1985	140.206
1986	145.963
1987	147.382
1988	150.915
1989	167.381
1990	217.610
1991	66.461
1992	273.884

⁶⁹⁶ Hammar, Thomas, European Immigration Policy, A Comparative Study, Cambridge 1985; Heinelt, Hubert (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Aus der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4, Opladen 1994, S. 303.

⁶⁹⁷ Heinelt, Hubert (a.a.O.), S. 310.

Asylbewerber 1961 - 1997⁶⁹⁸

Jahr	Zahl	Anerkennung	Ablehnung
1961	4.116		
1962	3.458		
1963	3.435		
1964	3.611		
1965	4.247		
1966	3.805		
1967	3.919		
1968	7.362		
1969	9.831		
1970	3.085		
1971	2.075		
1972	1.838		
1973	1.576		
1974	1.712		
1975	1.502		
1976	1.181		
1977	2.566		
1978	3.412		
1979	5.627		
1980	9.259		
1981	34.557		
1982	6.314		
1983	5.868	3.668	1.466
1984	7.208		
1985	6.724		
1986	8.639		
1987	11.406		
1988	15.790	1.785	4.933
1989	21.882	2.879	12.134
1990	22.789		
1991	27.306	2.500	
1992	16.238		
1993	4.744		
1994	5.082		
1995	5.920		
1996	6.991	716	
1997	6.719	639	

⁶⁹⁸ Zahlen aus: BMI- A 5 - 936 047 /6 (15); FR,03.01.92; UNHCR-Report 1994, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 173; Bader, Erik-Michael, Asylbewerber in Europa, Dokumentation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.10.1991; Bierwirth, Christian, Europäische Aspekte des Asylrechts, Überarbeitete Fassung eines Vortrags vom 23.11.1990 beim Geschwister-Scholl-Institut, München 1990; Heinelt, Hubert (a.a.O.), S. 306.

Schweden

- a) Ausländische Wohnbevölkerung
- b) Asylbewerber 1983 - 1997

a) Ausländische Wohnbevölkerung⁶⁹⁹

Jahr	Zahl	Anteil an Bev.	Im Ausland gebürtig:
1950	124.000		
1960	191.000	2,5 %	
1970	411.000	5,1 %	
1980	422.000	5,1 %	
1981			632.000 (7,6 %) der Gesamtbev.
1983	397.000		
1990	306.000		670.000 (8%) der Gesamtbev.

b) Asylbewerber⁷⁰⁰

Jahr	Anträge	Anerkennung
1983	3.000	4.900
1984	12.000	7.000
1985	14.500	8.500
1986	14.600	12.977
1987	18.000	16.545
1988	19.600	19.817
1989	30.335	30.309
1990	28.900	
1991	26.489	
1992	83.200	
1993	37.581	
1994	18.640	
1995	9.046	
1996	5.774	
1997	9.732	

⁶⁹⁹ Zahlen aus: Castles, Stephen, Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987; Die Tageszeitung - taz (Hrsg.), Sonderausgabe: Die neue Völkerwanderung, Berlin 1991.

⁷⁰⁰ Zahlen aus: Ministerium für Arbeit Schweden, Eine integrierte Flüchtlings- und Immigrationspolitik. Eine Skizze von einem interministeriellen Gremium, Stockholm 1990, S. 9; BMI- A 5 - 936 047 /6 (15); Bierwirth, Christian, Europäische Aspekte des Asylrechts, Überarbeitete Fassung eines Vortrags vom 23.11.1990 beim Geschwister-Scholl-Institut, München 1990, S. 23; UNHCR-Report 1994, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 173.

Frankreich

- a) Minderheitenangehörige in Frankreich 1950 - 1990
- b) Zahl ausländischer Arbeitskräfte 1973 -1983
- c) Asylbewerber 1982 - 1997

a) Minderheitenangehörige in Frankreich 1950 - 1990⁷⁰¹

Jahr	Zahl	in % der Ges.bev.	aus EG	andere
1950	2.128.000	4,5%		
1960	2.663.000	5,4%		
1969	3.200.000			
1975	4.200.000			
1970	3.339.000	6,5%		
1975	4.196.000	7,9%		
1980	4.148.000	7,7%		
1982	3.680.100	6,6%	1.577.900	2.102.200
1983	4.454.000	8,0%		
1984	4.485.700	8,1%		
1987	5.130.000		630.000	4.500.000
1990	5.020.000	8,0%		

b) Zahl ausländischer Arbeitskräfte 1973 -1983⁷⁰²

Jahr	Zahl
1973	1.800.000
1977	1.900.000
1981	1.400.000
1983	1.436.400

⁷⁰¹ Zahlen aus: Castles, Stephen, Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987; Lary de Latour, Henri de, Die Immigranten in der EG im Zeichen von 1993, in: Deubner, Christian (Hrsg.), Europäische Einigung und soziale Frage. Möglichkeiten einer europäischen Sozialpolitik, Frankfurt a.M. / New York 1990, S. 191ff.; Layton-Henry, Zig, The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe, London / Newbury Park / New Delhi 1990; Heinelt, Hubert (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Aus der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4, Opladen 1994, S. 53.

⁷⁰² Hammar, Thomas, European Immigration Policy, A Comparative Study, Cambridge 1985; Castles, Stephen, Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987.

c) Asylbewerber 1982 - 1997⁷⁰³

Jahr	Anträge	Anerkennung	in %	Ablehnung
1982			72,0	
1983		14.564		6.252
1984	16.100	14.258		7.614
1985	28.900			
1986	26.300		41,0	
1987	27.568		32,5	
1988	34.000	8.794	27,0	16.631
1989	61.372	8.711	28,0	22.385
1990	54.813		15,0	
1991	46.784		17,7	
1992	26.800		20,0	
1993	26.508			
1994	26.044			
1995	20.170			
1996	17.405			
1997	19.983			

⁷⁰³ Zahlen aus: Hailbronner, Kay (Hrsg.), Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich, Köln 1992; BMI-A 5 - 936 047 /6 (15); Heinelt, Hubert (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Aus der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4, Opladen 1994, S. 257, S. 86; Bierwirth, Christian, Europäische Aspekte des Asylrechts, Überarbeitete Fassung eines Vortrags vom 23.11.1990 beim Geschwister-Scholl-Institut, München 1990, S. 18; Layton-Henry, Zig, The Politics of Immigration, Oxford / Cambridge / Massachusetts 1992.

Großbritannien

- a) Ausländeranteil in ausgewählten Jahren
- b) Zuwanderungszahl nach Herkunftsregionen 1970 - 88
- c) Asylbewerber 1983 - 1997

a) Ausländeranteil in ausgewählten Jahren⁷⁰⁴

Jahr	Zahl der Ausländer	Anteil an Gesamtbev.	EG-Angehörige	Anteil an Gesamtbev.	andere	Anteil an Gesamtbev.
1983	1.705.000	3,1 %				
1984	1.736.000	3,2 %	754.000	ca. 1,3 %	982.000	1,8 %
1990		6,1 %				

ohne NCWP und CW

b) Zuwanderungszahl nach Herkunftsregionen 1970 - 88⁷⁰⁵

Jahr	Westindien	Indien	Pakistan	Bangladesh ¹⁾	Ostafrika	andere	gesamt
1970	3.934	7.158	9.863	-	6.839	5.707	33.501
1971	2.774	6.874	6.957	-	11.564	5.006	33.175
1972	2.453	7.589	5.399	-	34.825 ²⁾	9.584	59.850
1973	2.685	6.240	3.638	1.753	10.443	7.488	32.247
1974	3.198	6.654	4.401	1.022	13.436	13.820	42.531
1975	3.698	10.195	7.724	3.276	13.792	14.580	53.265
1976	2.697	11.021	11.699	3.975	11.655	13.966	55.013
1977	2.237	7.339	13.331	3.306	6.401	11.541	44.155
1978	1.753	9.886	12.425	4.385	5.350	9.140	42.939
1979	1.282	9.268	10.945	3.915	4.038	7.599	37.047
1980	1.080	7.930	9.080	5.210	3.030 ³⁾	7.290	33.620
1981	980	6.590	8.970	5.810	2.780	6.240	31.370
1982	770	5.410	7.750	7.020	2.720	6.710	30.380
1983	750	5.380	6.440	4.870	3.280	6.830	27.550
1984	680	5.140	5.510	4.180	2.690	6.600	24.800
1985	770	5.500	6.680	5.330	2.180	6.590	27.050
1986	830	4.210	5.580	4.760	1.680	5.600	22.660
1987	890	4.610	3.930	3.080	1.860	6.460	20.830
1988	1.030	5.020	4.280	2.890	1.910	7.670	22.800

¹⁾ Bangladesh wurde im Dezember 1972 gegründet

²⁾ Diese Zahl enthält ca. 27.000 Asiaten aus Uganda

³⁾ Klassifizierung wechselte von „UK Passport Holders from East Africa“ zu „British Overseas Citizens“

⁷⁰⁴ Zahlen aus: Lary de Latour, Henri de, Die Immigranten in der EG im Zeichen von 1993, in: Deubner, Christian (Hrsg.), Europäische Einigung und soziale Frage. Möglichkeiten einer europäischen Sozialpolitik, Frankfurt a.M. / New York 1990, S. 192; Die Tageszeitung - taz (Hrsg.), Sonderausgabe: Die neue Völkerwanderung, Berlin 1991.

⁷⁰⁵ Zahlen aus: Heinelt, Hubert (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Aus der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4, Opladen 1994, S. 222f.

Asylbewerber 1983 - 1997⁷⁰⁶

Jahr	Anträge	Anerkennung
1983	4.300	
1984	3.900	
1985	5.500	
1986	3.882	11% (ca.)
1987	5.200	
1988	5.300	
1989	11.600	
1990	30.000	25% (ca.)
1991	57.710	11% (ca.)
1992	24.610	3,2%
1993	45.805	25% (alle Statusformen)
1994	42.200	
1995	54.988	
1996	29.642	
1997	29.380	

⁷⁰⁶ Zahlen aus: UNHCR-Report 1994, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 173; Hailbronner, Kay, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts. Ihre Auswirkungen auf das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989; Castles, Stephen, Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987; Heinelt, Hubert (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Aus der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4, Opladen 1994, S. 90; BMI- A 5 - 936 047 /6 (15); World University Service (UK), Refugees and the „New“ Europe, A Selected Directory of European Networking of Refugees' Education, Training, and Employment, London 1994.

Niederlande

- a) Ausländeranteil 1899 - 1994
- b) Asylbewerber 1983 - 1997
- c) Eingebürgerte Ausländer nach einigen ausgewählten Staatsangehörigkeiten 1992

- a) Ausländische Staatsangehörige mit Wohnsitz in den Niederlanden 1899-1994⁷⁰⁷
 (ausgewählte Jahre; am 1. Januar, mit Ausnahme von 1899-1971)
 (In absoluten Zahlen und als Prozentsatz der Gesamtbevölkerung)

Jahr	Ausländer	Gesamtbev.	Ausländeranteil	davon EG / EU*
1899	53.000	5.104.100	1,0 %	
1930	175.200	7.935.600	2,2 %	
1947	103.900	9.625.500	1,1 %	
1960	117.600	11.462.000	1,0 %	
1971	254.800	13.060.100	2,0 %	
1976	350.500	13.733.600	2,6 %	112.000
1981	520.900	14.208.600	3,7 %	134.000
1985	559.000		3,9 %	
1986	552.500	14.529.400	3,8 %	135.000
1987	568.000	14.615.100	3,9 %	
1988	591.800	14.714.900	4,0 %	
1989	623.700	14.804.300	4,2 %	
1990	640.600	14.891.900	4,3 %	
1991	692.400	15.010.400	4,6 %	168.400
1992	732.900	15.138.100	4,8 %	176.200
1993	756.500	15.239.000	5,0 %	183.600
1994	781.000	15.354.000	5,1 %	

- * Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland (ab 1986), Irland, Italien, Luxemburg, Portugal (ab 1991), Spanien (ab 1991), Großbritannien

⁷⁰⁷ Quelle: Central Bureau voor de Statistiek (CBS) in: Heinelt, Hubert (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Aus der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4, Opladen 1994, S. 200.

b) Asylbewerber 1983 - 1997⁷⁰⁸

Jahr	Anträge	Anerkennung
1983	2.000	
1984	2.600	
1985	5.700	
1986	5.900	4,8%
1987	13.460	2,8% nach GFK 5,2% als De-facto- Flüchtlinge
1988	7.486	
1989	13.898	
1990	21.208	20% (ca.)
1991	21.616	4%
1992	17.450	15% Flüchtl.-status; 21% Aufenthaltsbe- willigung
1993	35.399	
1994	52.576	
1995	29.258	
1996	22.857	
1997	34.443	

c) Eingebürgerte Ausländer nach einigen ausgewählten Staatsangehörigkeiten 1992⁷⁰⁹

Herkunftsstaat	Anzahl	pro 1.000 der Wohnbevölkerung
Türkei	11.495	54
Marokko	7.976	49
Surinam*	5.115	236
ehem. Jugoslawien	1.074	71
Kapverdische Inseln	331	120
Tunesien	272	106
Portugal	107	12
Italien	92	5
Griechenland	79	15
Spanien	62	4
eingebürgerte Ausländer insg.	36.170	49

* für Surinamesen, die bis 1975 niederländische Staatsbürger waren, gilt ein erleichtertes und beschleunigtes Einbürgerungsverfahren

⁷⁰⁸ Zahlenquellen: EU-Generalsekretariat und Staaten; BMI- A 5 - 936 047 /6 (15); Heinelt, Hubert (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Aus der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4, Opladen 1994, S. 199; Bader, Erik-Michael, Asylbewerber in Europa, Dokumentation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.10.1991; Bierwirth, Christian, Europäische Aspekte des Asylrechts, Überarbeitete Fassung eines Vortrags vom 23.11.1990 beim Geschwister-Scholl-Institut, München 1990; Hailbronner, Kay, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts. Ihre Auswirkungen auf das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989; UNHCR-Report 1994, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 173.

⁷⁰⁹ Zahlenquellen: Justizministerium/Centraal Bureau voor de Statistiek; Heinelt, Hubert (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Aus der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4, Opladen 1994, S. 208.

Griechenland

a) Ausländische Wohnbevölkerung in Griechenland 1985-1989

b) Asylbewerber 1983 - 1997

a) Ausländische Wohnbevölkerung in Griechenland 1985-1989⁷¹⁰

Herkunftsland	1985	1986	1987	1988	1989
EG-Länder	30.891	34.748	38.643	46.327	50.013
andere europ. Länder	12.788	14.907	19.444	31.872	38.728
zurückgekehrte Griechen mit ausländ. Staatsangehörigkeit	197.585	87.474	72.298	61.454	52.138
afrikanische Länder	9.010	9.758	11.014	15.906	16.643
USA	17.722	18.604	18.989	21.432	23.027
Kanada	1.222	1.276	1.314	1.621	1.665
alle anderen Länder	26.623	28.252	31.683	38.029	43.410
Summe ohne zurückgekehrte Griechen	98.256	67.975	121.087	155.187	173.486
Gesamtsumme	295.841	194.999	193.385	216.641	225.624

b) Asylbewerber 1983 - 1997⁷¹¹

Jahr	Zahl
1983	500
1984	800
1985	1.400
1986	1.396
1990	4.400
1991	3.282
1992	1.950
1993	827
1994	k.A.
1995	k.A.
1996	1.628
1997	4.376

⁷¹⁰ Zahlenquellen: EUROSTAT 1985-1989; Heinelt, Hubert (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Aus der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4, Opladen 1994, S. 292.

⁷¹¹ Zahlen aus: UNHCR-Report 1994, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 173; Hailbronner, Kay, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts. Ihre Auswirkungen auf das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989; BMI- A 5 - 936 047 /6 (15).

Italien

Asylbewerber 1983 - 1997⁷¹²

Jahr	Asylbewerber
1983	3.100
1984	4.600
1985	5.400
1986	6.500
1987	11.100
1988	1.300
1989	2.300
1990	4.700
1991	23.317
1992	2.576
1993	1.323
1994	1.834
1995	1.732
1996	681
1997	1.436

Portugal

Asylbewerber 1983 - 1997⁷¹³

Jahr	Anträge	Anerkennung
1983	1.500	
1984	400	
1985	100	
1986	300	1,5 %
1987	500	
1988	400	
1989	200	
1990	100	46,0 %
1991	233	21,0 %
1992	688	47,0 %
1993	2.091	
1994	k. A.	
1995	k. A.	
1996	216	
1997	246	

⁷¹² Zahlen aus: Heinelt, Hubert (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Aus der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4, Opladen 1994, S. 92/93; S. 277; UNHCR-Report 1994, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 173; dpa, 06.01.98; BMI- A 5 - 936 047 / 6 (15) 173.

⁷¹³ Zahlen aus: BMI- A 5 - 936 047 / 6 (15); UNHCR-Report 1994, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 173; Hailbronner, Kay, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts. Ihre Auswirkungen auf das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989.

Spanien

Zahl der Asylanträge / Flüchtlinge 1983 - 1997⁷¹⁴

Jahr	Anzahl
1983	1.400
1984	1.100
1985	2.400
1986	2.300
1987	2.500
1988	3.300
1989	2.900
1990	6.850
1991	8.139
1992	12.650
1993	12.615
1994	10.230
1995	4.429
1996	4.730
1997	4.975

Dänemark

Zahl der Asylbewerber 1983 - 1997⁷¹⁵

Jahr	Zahl	Anerkennung	Anerkennung als De-facto-Flüchtling
1983	800		
1984	4.300		
1985	8.700		
1986	9.299	68,8 %	
1987	2.726		2.471
1988	4.668		2.064
1989	4.588		2.138
1990	5.292		1.242
1991	4.609		1.472
1992	13.876	50% (ca.)	
1993	14.351	30-40 %	
1994	6.651		
1995	5.112		
1996	5.896		
1997	5.100		

⁷¹⁴ Zahlen: BMI- A 5 - 936 047 /6 (15); UNHCR-Report 1994, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 173.

⁷¹⁵ Zahlenquellen: EU-Generalsekretariat und Staaten; IGC; BMI- A 5 - 936 047 /6 (15); UNHCR-Report 1994, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 173; Hailbronner, Kay (Hrsg.), Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich, Köln 1992; Bierwirth, Christian, Europäische Aspekte des Asylrechts, Überarbeitete Fassung eines Vortrags vom 23.11.1990 beim Geschwister-Scholl-Institut, München 1990; FR, 31.08.91; Heinelt, Hubert (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Aus der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4, Opladen 1994, S. 82/83.

Finnland

Zahl Asylanträge 1987 - 1997⁷¹⁶

Jahr	Anträge
1987	100
1988	100
1989	179
1990	2.500
1991	2.100
1992	3.600
1993	2.023
1994	849
1995	854
1996	706
1997	968

Irland

Asylbewerber 1987 - 1997⁷¹⁷

Jahr	Zahl der Anträge	Anerkennung
1987	57	
1990	62	1,6%
1991	31	3,2%
1992	39	1,2%
1993	100	4,0%*
1994	k.A.	
1995	k.A.	
1996	1.179	
1997	3.883	

* einschließlich der Anträge von 1990 und 1992

⁷¹⁶ Zahlen ausgewertet von: UNHCR-Report 1994, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 173; UNHCR, Flüchtlinge, Nr.3/1991; EU-Generalsekretariat und Staaten; BMI- A 5 - 936 047 /6 (15).

⁷¹⁷ Zahlen aus: Hailbronner, Kay (Hrsg.), Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich, Köln 1992; BMI- A 5 - 936 047 /6 (15).

Luxemburg

Asylbewerber 1990 - 1997⁷¹⁸

Jahr	Anträge
1990	114
1991	238
1992	1.780*
1993	381
1994	k. A.
1995	k. A.
1996	263
1997	k. A.

* applications including arrivals from former Yugoslavia, this information is not available for 1993

⁷¹⁸

Zahlen aus / von: BMI- A 5 - 936 047 /6 (15); EU-Generalsekretariat und Staaten; IGC.

Schweiz

a) Ausländische Wohnbevölkerung 1950 - 1990

b) Asylbewerber 1973 - 1997

a) Ausländische Wohnbevölkerung⁷¹⁹

Jahr	Ausländ. Wohnbevölkerung	Anteil an Gesamtbevölkerung	Arbeitskräfte mit einjähriger Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis	Ausländ. Arbeitskräfte gesamt, incl. Grenzgänger und Saisonarbeiter
1950	279.000	6,1 %		90.000
1960	570.000	10,8 %		435.000
1964				721.000
1970	983.000	15,8 %		834.000
1973			599.000	897.000
1974	1.065.000	16 % (ca.)		
1977			500.000	650.000
1979	884.000			
1980			515.000	
1981	910.000			738.000
1983	926.000		530.000	
1984				739.000
Anfang 90er		16-17 %		

b) Asylbewerber⁷²⁰

Jahr	Anträge	Anerkennung			in %	Ablehnung
		GFK	De-Facto	Gesamt		
1973					90 %	
1980	3.020			680		
1982	7.135					
1983	7.900			680		
1984	7.500	640	75	715		1.982
1985	9.703				14 %	
1986	8.600					
1988	16.726	680	312	3.028		8.844
1989	24.425	654				12.708
1990	35.863				5 %	
1991	41.629				3 %	
1992	17.960					
1993	24.739					
1994	16.134					
1995	17.021					
1996	18.001					
1997	23.982					

⁷¹⁹ Zahlen aus: FR, 27.03.91 / 17.12.91 / 22.05.92; Castles, Stephen, Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987; Heinelt, Hubert (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Aus der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4, Opladen 1994, S. 33.

⁷²⁰ Zahlen aus: BMI- A 5 - 936 047 /6 (15); FR, 22.03.91; UNHCR-Report 1994, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn 1994, S. 173; Bader, Erik-Michael, Asylbewerber in Europa, Dokumentation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.10.1991; Castles, Stephen, a.a.O.; Bierwirth, Christian, Europäische Aspekte des Asylrechts, Überarbeitete Fassung eines Vortrags vom 23.11.1990 beim Geschwister-Scholl-Institut, München 1990.

Anhang

- Zeittafel zur Entwicklung der EG/EU
- Artikel 116 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Deutsche Staatsangehörigkeit)
- Flüchtlingsdefinition der GFK vom 22. April 1954
- Flüchtlingsdefinition der OAU (Organization for African Unity) vom 10.11.1969 (Auszug)
- Übersicht: Gesetze und Bestimmungen zur Migration in Großbritannien

Zeittafel zur Entwicklung der EG/EU⁷²¹

1949	Gründung des Europarates. Sitz: Straßburg
1951	Gründung der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS; Pariser Vertrag). Mitglieder: Deutschland, Frankreich, Italien, Benelux.
1954	Scheitern des Vertragsentwurfs zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG)
1958	Inkrafttreten von Europäischer Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Europäischer Atomgemeinschaft (EAG) (Römische Verträge). Mitglieder: Deutschland, Frankreich, Italien, Benelux.
1965/66	„Politik des leeren Stuhls“; Luxemburger Kompromiß
1969	Gipfelkonferenz von Den Haag
1970	Gründung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)
1972	Gipfelkonferenz von Paris
1973	Beitritt Dänemark, Großbritannien und Irland
1974	Gründung des Europäischen Rates
1975	Inkrafttreten des ersten Lomé-Abkommens (1980: Lomé II; 1985: Lomé III; 1990: Lomé IV)
1979	erste Direktwahl zum Europäischen Parlament (EP)
1981	Beitritt Griechenland
1986	Beitritt Portugal und Spanien
1987	Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)
1990	Aufnahme der fünf „neuen“ Bundesländer (im Rahmen des deutschen Einigungsprozesses)
1993	Inkrafttreten des (Maastrichter) Vertrags über die Europäische Union (Drei-Säulen-Konstruktion)
1995	Beitritt Finnland, Österreich und Schweden

⁷²¹ Wessels, Wolfgang, Die Europäische Union - Entwicklung eines politischen Systems, in: Ohr, Renate (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart / Berlin / Köln 1996, S. 20.

Art. 116 GG [Deutsche Staatsangehörigkeit]

- „(1) Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.
- (2) Frühere deutsche Staatsangehörige, denen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, und ihre Abkömmlinge sind auf Antrag wieder einzubürgern. Sie gelten als nicht ausgebürgert, sofern sie nach dem 8. Mai 1945 ihren Wohnsitz in Deutschland genommen haben und nicht einen entgegengesetzten Willen zum Ausdruck gebracht haben.“

Flüchtlingsdefinition der GFK vom 22. April 1954

Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist, „wer aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Nationalität er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will.“ [GFK Art.1]

Flüchtlingsdefinition der OAU (Organization for African Unity) vom 10.11.1969)

Neben ähnlichen Anerkennungsgründen wie sie die GFK kennt, gilt für die OAU außerdem jede Person als Flüchtling, die „... auf Grund einer Aggression von außen, einer Besetzung auf Grund von Fremdherrschaft oder irgendwelcher Ereignisse, die die öffentliche Ordnung im Herkunftsland oder in dem Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, oder auch nur in einem Teil des betreffenden Landes stören, gezwungen ist, den Ort des gewöhnlichen Aufenthalts zu verlassen, um Zuflucht an einem Ort zu suchen, der außerhalb ihres Herkunftslandes oder außerhalb des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, liegt.“⁷²²

Gesetze und Bestimmungen zur Migration in Großbritannien

1948: British Nationality Act, gültig bis 1962:

Alle britischen Staatsangehörigen dürfen nach Großbritannien einreisen, sich dort niederlassen und arbeiten. Eine formale Unterscheidung besteht zwischen Staatsbürgern von Großbritannien direkt und seinen Kolonien auf der einen und Staatsbürgern des Commonwealth (ehemalige Kolonien) auf der anderen Seite, die aber die gleichen Rechte genießen, ebenso wie irische Migranten.

1962: Commonwealth Immigrants Act:

Drei Kategorien der Arbeitserlaubnissen werden eingeführt:

- A - CW-Bürger, die einen bestimmten Beruf ausüben wollen
- B - für Berufsgruppen, in denen es an Arbeitskräften mangelt
- C - alle CW-Bürger bei erstmaliger Einreise

Staatsbürger des UK und Colonies behielten ihre Rechte, während für Staatsbürger des Commonwealth kein Recht mehr auf freie Einreise und Niederlassung galt, außer unter den folgenden Voraussetzungen:

- a) sie sind in GB geboren
- b) sie sind im Besitz eines britischen Passes
- c) in ihrem Paß ist die Erfüllung der Kategorie a oder b eingetragen.

Bei Nichtvorliegen dieser Voraussetzungen gibt es die Möglichkeit der Erteilung eines sogenannten „employment voucher“, ebenfalls in drei Kategorien:

- A: für Bürger der CW-Staaten mit einem bestimmten Arbeitsplatz in GB
- B: für Bewerber mit anerkannter Qualifikation, für die in GB Bedarf besteht

⁷²² Inoffizielle deutsche Übersetzung aus: UNHCR (Hrsg.), Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingeigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1977 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Genf 1979, S. 7.

C: für alle anderen; bevorzugt: wer während eines Krieges in der britischen Armee gedient hat.

1968: The Commonwealth Immigrants Act:

Die Einwanderungsbeschränkungen und -kontrollen werden auch auf Bürger mit einem von Großbritannien ausgestellten Paß ausgeweitet. Ausnahmen sind nur möglich, wenn die betreffende Person in Großbritannien geboren, dort adoptiert oder in Großbritannien naturalisiert wurde.

1969: Immigration Appeals Act:

Führt Einspruchsmöglichkeiten für abgewiesene Einwanderer ein, institutionalisiert gleichzeitig die Möglichkeit von Deportationen. Auch Personen mit einer Niederlassungsberechtigung werden von nun an stärker kontrolliert. Verwandte von Migranten bedürfen jetzt einer Einreiseerlaubnis, die nach Anhörung durch die „British High Commission“ und nur bei dem erbrachten Nachweis, daß tatsächlich eine Verwandtschaft zu in Großbritannien lebenden Personen besteht, erteilt wird.

1971: The Commonwealth Immigration Act:

Einführung des Konzeptes der „Patriality“: Ein Recht auf Aufenthalt in Großbritannien besteht nur noch, wenn durch Geburt oder Abstammung eine enge Verknüpfung zu Großbritannien vorhanden ist. Für die Einreise sind ein Arbeitsplatznachweis und eine Arbeitserlaubnis erforderlich.

„Patrials“ sind:

- Bürger von UK and Colonies und des Commonwealth, mit Staatsbürgerschaft durch Geburt, Adoption, Naturalisierung oder Registrierung in GB oder wenn ihre Eltern diese Voraussetzungen erfüllen
- Bürger der UK and Colonies nach mehr als fünf Jahren Niederlassung in GB.

Damit werden CW-Bürger endgültig auf den gleichen Status wie andere Migranten „herabgesetzt“: Die Arbeitserlaubnis muß jährlich verlängert werden. Erst nach 4 Jahren Aufenthalt besteht die Möglichkeit der dauerhaften Niederlassung.

1981: The British Nationality Act - Ein neues Staatsangehörigkeitsgesetz:

Einzelheiten siehe Länderstudie Großbritannien. Folgen:

Die britische Staatsbürgerschaft wird nicht mehr automatisch durch die Geburt in GB erworben. Die Einreise ist auch bei Besitz eines britischen Passes erschwert. Die neu geschaffenen Kategorien:

- a) British Citizenship: volle Staatsbürgerschaft mit allen Rechten
- b) Citizenship of the British Dependent Territories: keine freie Einreise und Niederlassung
- c) British Overseas Citizenship: keine Einreise ohne spezielle Genehmigung

1983: Nationality Act:

Die Einbürgerung von CW-Bürgern erfolgt nicht mehr automatisch durch die polizeiliche Anmeldung. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft ist jetzt abhängig von der juristisch anerkannten Niederlassung der Eltern in Großbritannien.

1988: Wahlrecht für CW-Bürger abgelaufen.

Literaturverzeichnis

- Altwater, Elmar: Eine „zivile“ Festung, in: Frankfurter Rundschau, 03.07.1991, S. 16
- Ardittis, Solon: Labour Migration and the Single European Market - A synthetic and prospective note, in: International Sociology, Vol. 5, No. 4, December 1990, S. 461 ff.
- Arnold, Hans: Europa am Ende? Die Auflösung von EG und NATO. München, 1993
- Ashkenasi, A.: Das weltweite Flüchtlingsproblem. Sozialwissenschaftliche Versuche der Annäherung. Bremen, 1988
- Autrata, Otger u.a. (Hrsg.): Theorien über Rassismus. Hamburg, 1989
- Axt, Heinz Jürgen/Hellenic Foundation for Defense and Foreign Policy: Southern Europe and the EC, in: The Southeast European Yearbook 1991. Athens, 1992
- Bachtler, John (Hrsg.): Socio-economic situation and development of the regions in the neighbouring countries of the Community in Central and Eastern Europe. Office for Official Publications of the EC. Luxembourg, 1992
- Backes, Uwe/Jesse, Eckhardt: Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 1989
- Bade, Klaus J.: Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland. Köln, 1992
- Bader, Erik-Michael: „Asylbewerber in Europa“, Dokumentation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.10.1991
- Balibar, Etienne/Wallerstein, Immanuel: Rasse, Klasse, Nation. Ambivalente Identitäten. Hamburg/Berlin, 1990
- Barwig, K./Lörcher, K./Schumacher, C. (Hrsg.): Asylrecht im Binnenmarkt. Die europäische Dimension des Rechts auf Asyl. Baden-Baden, 1989
- Becker, Ulrich/Wollenschläger, Michael: Harmonisierung des Asylrechts in der EG und Art.16 Abs.2 S.2 GG, in: EuGRZ, 17. Jg., Heft 1/2, Januar 1990
- de Beijl, R.Z.: International Migration for Employment. Discrimination of Migrant Workers in Western Europe. ILO Working Paper. Genf, 1990
- Benz, Wolfgang (Hrsg.): Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Voraussetzungen, Zusammenhänge, Wirkungen. Frankfurt a.M., 1989
- Benz, Wolfgang: Integration ist machbar. München, 1993
- Bhat, Ashok/Carr-Hill, Roy/Ohri, Sushel (The Radical Statistics Race Group): Britain's Black Population. A New Perspective. Aldershot et al., 1988

- Bierwirth, Christian: Europäische Aspekte des Asylrechts. Überarbeitete Fassung eines Vortrags vom 23.11.1990 beim Geschwister-Scholl-Institut. München, 1990
- Birch, Anthony H.: Nationalism and National Integration. London et al., 1989
- Bischof, Henrik: Neubestätigung und Weiterentwicklung von Menschenrechten und Volksgruppenrechten in Mitteleuropa. Köln, 1991
- Blanke, Bernhard: Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft. Opladen, 1993
- Blaschke, Jochen/Greussing, Kurt (Hrsg.): „Dritte Welt“ in Europa: Probleme der Arbeitsimmigration. Hamburg, 1980
- Blumenthal, Ulrich von: Dublin, Schengen, and the Harmonization of Asylum in Europe. Summary of presentation submitted to the First European Lawyers Conference. Brussels, 14-15-Feb. 1991
- Böcker, Anita/Havinga, Tetty: Asylum Migration to the European Union: Patterns of Origin and Destination. Institute for the Sociology of Law. Nijmegen, 1997
- Böhm, H.: Aufgabenstellung und Arbeit des Ausschusses für Bevölkerungs- und Flüchtlingsfragen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, in: Otto-Benecke-Stiftung (Hrsg.) [1984]
- Böttcher, Winfried (Hrsg.): Soziales Europa 1993 - Noch eine Illusion. Baden-Baden, 1990
- Bolaffi, Guido: „Italien“, in: Heinelt [1994], S. 272 ff.
- Borner, Silvio (Hrsg.): The European Community after 1992. Perspectives from the outside. Basingstoke et al., 1992
- Brealey, Mark (Hrsg.): Completing the internal market of the European Community. 1992 legislation. Brussels, 1990-1992
- Brown, James Franklin: Nationalism, democracy and security in the Balkans. Aldershot et al., 1992
- Brüggemann, Ilka: Das Schengener Abkommen - Grundstein der Festung Europa? in: Marxistische Blätter, 2-1992, S. 9ff.
- Brunn, B. u.a. (Hrsg.): Danish Refugee Council. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Selected European Countries. Kopenhagen, 1990
- Bülck, H. (Hrsg.): Zur Stellung der Mitgliedstaaten im Europarecht. Berlin, 1967
- BürgerInnen kontrollieren die Polizei u.a. (Hrsg.): EUROPOL - Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit. Hamburg, 1990

- Bukold, Steffen/Musiolik, Stefan: Binnenmarkt 1992: Neuer Wohlstand oder trojanisches Pferd des Sozialabbaus? in: Strübel [1990], S. 26 ff.
- Bundesminister der Justiz (Hrsg.): Der Schutz der Menschenrechte in der Bundesrepublik. Bonn, 1979
- Bundesministerium für Wirtschaft: Leitfaden zum EG-Binnenmarkt '92. Bonn, 1990
- Burckhardt, Jürgen: Zuwanderungspolitik der Zukunft, in: Friedrich-Ebert-Stiftung [1992], S. 55 ff.
- Burstein, Daniel: Weltmacht Europa. Die Öffnung des Ostens und der europäische Binnenmarkt verändern das Kräfteverhältnis in der Welt. München, 1991
- Busch, Klaus: Umbruch in Europa. Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes. Köln, 1991
- Butterwegge, Christoph/Jäger, Siegfried: Europa gegen den Rest der Welt? Flüchtlingsbewegungen, Einwanderung, Asylpolitik. Köln, 1993
- Buttler, Friedrich/Walwei, Ulrich/Werner, Heinz (Hrsg.): Arbeits- und Sozialraum im Europäischen Binnenmarkt. Nürnberg/Bayreuth, 1989
- Castles, Stephen: Migration und Rassismus in Westeuropa. Berlin, 1987
- Cecchini, Paolo: Europa '92. Die Vorteile des Binnenmarktes. Baden-Baden, 1988
- Collinson, Sarah: Europe and International Migration. London/New York, 1993
- Conseil de l'Europe: Evolution démographique récente en Europe. Brussels, 1992
- Crouch, Colin (Hrsg.): The politics of 1992. Beyond the Single European Market. Oxford et al., 1990
- Cruz, A.M.: Will the European Community make the 1992 deadline on the abolition of internal border controls? in: International Migration, Vol.XXIX, No 3, September 1991
- Czempiel, Ernst-Otto: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. München, 1991
- Däubler, Wolfgang (Hrsg.): Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes. Gütersloh, 1989
- Dauderstädt, Michael: Umbruch in Osteuropa: Herausforderung für die EG. Bonn, 1992
- Degen, Manfred: Probleme eines besonderen humanitären Schutzes für De-facto-Flüchtlinge, in: Heinelt [1994], S. 107 ff.

- Degen, Manfred: Perspektiven einer umfassenden Zuwanderungspolitik in der EG? In: Heinelt [1994], S. 162 ff.
- Deppe, Frank/Weiner, Klaus Peter: Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa. Hamburg, 1991
- Deubner, Christian (Hrsg.): Europäische Einigung und soziale Frage. Möglichkeiten einer europäischen Sozialpolitik. Frankfurt a.M./New York, 1990
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.): Menschenrechte und die Vereinten Nationen. Die wichtigsten Erklärungen, Konventionen und vertraglichen Abkommen der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Bonn, 1990
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.): UN-Basisinformationen. Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR). Bonn, 1991
- Devetak, S./Flere, S./Seewann, G. (Hrsg.): Kleine Nationen und ethnische Minderheiten im Umbruch Europas. Ergebnisse der Internationalen Wissenschaftlichen Konferenz in Maribor, Slowenien, 3.- 5. Februar 1992
- Dittrich, E.J./Radtko, F.O.: Ethnizität, Wissenschaft und Minderheiten. Opladen, 1990
- Drücke, L. u.a. (Hrsg.): Fluchtziel Europa. Strategien für eine neue Flüchtlingspolitik. München/Landsberg a.L., 1993
- Drücke, Luise: Flüchtlingspolitik auf supra-nationaler Ebene. Das UN-Flüchtlingskommissariat, die UN und die EG, in: Heinelt [1994], S. 174 ff.
- Easterlin, R.A. (Hrsg.): Population and Economic Change in Developing Countries. Chicago, 1980
- Eckerle, Konrad u.a. (Hrsg.): Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 138.1. Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000. Nürnberg, 1990
- EG-Kommission: Perspektive 92. Monatlicher Brief zum Europa ohne Binnengrenzen. Ausgaben Januar 1991 bis Februar 1992
- EG-Kommission: Politische Union. Luxemburg, 1990
- EG-Kommission: Start in den Binnenmarkt. Luxemburg, 1991
- Engel, Christian (Hrsg.): From Luxembourg to Maastricht. Institutional change in the European Community after the Single European Act. Bonn, 1992
- Entzinger, Han: „Niederlande“, in: Heinelt [1994], S. 195 ff.

- Ermer, Peter/Schulze, Thomas/Schulz-Nieswandt, Frank/Sesselmeier, Werner: Soziale Politik im EG-Binnenmarkt. Bisherige Entwicklung und zukünftige Entwicklungschancen. Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Bd. 12. Regensburg, 1990
- Essed, Philomena: Multikulturalismus und kultureller Rassismus in den Niederlanden, in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung [1992], S. 373 ff.
- Fasbender, Karl/Menck, Karl Wolfgang: Konsequenzen des Binnenmarktes für die Kooperation der Gemeinschaft mit den Entwicklungsländern, in: Mayer u.a. [1989]
- Faßmann, Heinz/Münz, Rainer: „Österreich“, in: Heinelt [1994], S. 302 ff.
- Feithen, Rosemarie: Arbeitskräftewanderung in der Europäischen Gemeinschaft. Bestimmungsgründe und regionalpolitische Implikationen. Frankfurt a.M./New York, 1985
- Fijalkowski, Jürgen: Das Migrationsproblem in Europa, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 613 ff.
- Fijalkowski, Jürgen: Gastarbeiter als industrielle Reservearmee? in: Archiv für Sozialgeschichte, Jg. 24, 1984
- Franzmeyer, Fritz (Hrsg.): Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft. Berlin, 1991
- Franzmeyer, Fritz: Der Binnenmarkt 1993 und die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 342 ff.
- Friedrich-Ebert-Stiftung/Gesprächskreis Arbeit und Soziales: Zuwanderungspolitik der Zukunft. Bonn, 1992
- Fröbel, Folker u.a. (Hrsg.): Umbruch in der Weltwirtschaft. Hamburg, 1986
- Funke, Hajo: „Republikaner“. Rassismus, Judenfeindschaft, nationaler Größenwahn. Zu den Potentialen der Rechtsextremen am Beispiel der „Republikaner“. Berlin, 1989
- Glaessner, Gert-Joachim: Auf dem Weg zu einem demokratischen Gesamteuropa, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 667 ff.
- Glebe, G./O'Loughlin, J. (Hrsg.): Foreign Minorities in Continental European Cities. Stuttgart, 1987
- Gregory, Jeanne: Die Ergebnisse der Gesetzgebung zu Equal Opportunities, in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung [1992], S. 451 ff.

- Grothusen, Klaus Detlev (Hrsg.): Südosteuropa-Handbuch Bd. VII. Göttingen, 1993
- Hailbronner, Kay: Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts. Ihre Auswirkungen auf das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden, 1989
- Hailbronner, Kay (Hrsg.): Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich. Köln, 1992
- Hailbronner, Kay: Die rechtliche Stellung der De-facto-Flüchtlinge in den EG-Mitgliedstaaten, in: Heinelt [1994], S. 80 ff.
- Haller, Ingrid/Geiger, Klaus F. (Hrsg.): Ethnische Minderheiten in Industriegesellschaften. Kassel, 1991
- Hammar, Thomas: European Immigration Policy. A Comparative Study. Cambridge, 1985
- Hartmann, Helmut: Die Institutionen der Europäischen Gemeinschaften - Zugangsprobleme, Arbeitsweise, Interessenvertretung, in: Reis/Wienand [1990], S. 33 ff.
- Haungs, Peter (Hrsg.): Europäisierung Europas? Baden-Baden, 1989
- Heinelt, Hubert (Hrsg.): Zuwanderungspolitik in Europa - Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Aus der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4. Opladen, 1994
- Heitmeyer, Wilhelm: Rechtsextremistische Orientierungen bei Jugendlichen. Empirische Ergebnisse und Erklärungsmuster einer Untersuchung zur politischen Sozialisation. Weinheim, 1987
- Heitmeyer, Wilhelm: Die Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit gehen an den Ursachen vorbei, in: Blanke [1993], S. 151 ff.
- Henningsen, Bernd: Europäisierung Europas durch eine europäische Sozialpolitik? in: Haungs [1989]
- Hentges, Gudrun: „...zusammen, was zusammen gehört“. Asylpolitik im vereinten Europa. Marburg, 1993
- Hettlage, Robert: Hauptlinien der Gastarbeiterforschung in der BRD. Köln, 1988
- Hocke, Jean Pierre: Refugees and International Relations. Beyond Humanitarianism. The Need for Political Will to Resolve Today's Refugee Problem, in: Loescher/Monahan [1989]
- Höhn, Charlotte/Mammey, Ulrich/Wendt, Hartmut: Bericht 1990 zur demographischen Lage: Trends in beiden Teilen Deutschlands und Ausländer in der Bundesrepu-

blik Deutschland. Sonderdruck aus „Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft“, Jg. 16. Boppard am Rhein, 2/1990, S. 135-205

Hönekopp, Elmar/Council of Europe: Migratory movements from countries of Central and Eastern Europe: causes and characteristics, present situation and possible future trends - the cases of Germany and Austria. Paper presented to the Conference of Ministers on the movement of persons coming from Central and Eastern European countries. MMP (91) 3, Straßburg, 1991

Hönekopp, Elmar: Ursachen und Perspektiven: Ost-West-Wanderungen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung [1992], S. 23 ff.

Hörburger, Hortense: Europa - Ratlos statt grenzenlos. Maastricht auf dem Prüfstand. Köln, 1992

Hof, Bernd: Europa im Zeichen der Migration. Szenarien zur Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft bis 2020. Köln, 1993

Hof, Bernd: Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft, Arbeitsmarktchancen für Zuwanderer, in: Friedrich-Ebert-Stiftung [1992], S. 7 ff.

Hollaschke, Gerhard: Die EG-Integration zwischen Anpassung und Veränderung, in: Strübel [1990], S. 34 ff.

Holzer, Jerzy: Ostmitteleuropa vor neuen Beziehungen zu Ost und West, in: Jakobkeit/Yenal [1993], S. 566 ff.

Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse. Baden-Baden, 1993

Hrbek, Rudolf: Die Rolle der EG beim Aufbau einer gesamteuropäischen Ordnung, in: Jakobkeit/Yenal [1993]

Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Bürger und Europa. Baden-Baden, 1994

Huber, Bertold: „Europa wird ein begehrtes Zuwandererziel bleiben. Über Asyl- und Ausländerrecht in der EG“. Frankfurter Rundschau, 26.06.92, S. 18

Hübner, Kurt: Osteuropa als neuer „Hinterhof“ Westeuropas? in: Jakobkeit/Yenal [1993], S. 541 ff.

Huffs Schmid, Jörg: Wem gehört Europa? Wirtschaftspolitik in der EG. Heilbronn, 1994

Imbusch, Peter: Die Folgen der Vollendung des Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten. FEG-Arbeitspapier Nr. 3. Marburg, 1991

- Informationsdienst der Vereinten Nationen (Hrsg.): Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Aufbau, Arbeitsgebiete. Wien, 1989
- Institut für Migrations- und Rassismusforschung e.V. (Hrsg.): Rassismus und Migration in Europa. Argument-Sonderband AS 201. Hamburg/Berlin, 1992
- International Helsinki Federation for Human Rights/Österreichisches Komitee (Hrsg.): Asylland Österreich: Zugriff verboten? Wien, 1990
- Jackman, Richard/Layard, Richard/Andrew, Scott (NBER): Unemployment in Eastern Europe. Cambridge (USA), 1992
- Jäggi, Christian: Nationalismus und ethnische Minderheiten. Zürich/Köln, 1993
- Jakobeit, Cord/Alparslan, Yenal (Hrsg.): Gesamteuropa. Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven. Opladen, 1993
- Jonson, Reinhold: Antirassistische Initiativen in Schweden, in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung [1992], S. 501 ff.
- Jung, Wolfgang: Grundbegriffe aus Politik / Gesellschaft / Wirtschaft. Frankfurt a.M., 1986
- Kälin, Walter/Moser, Rupert (Hrsg.): Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen. Bern/Stuttgart, 1989
- Kantzenbach, Erhard (Hrsg.): Probleme der Vollendung des Binnenmarktes in Europa nach 1992. Berlin, 1990
- Kastning, Lars: Regionalentwicklung und Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Strübel [1990], S. 185 ff.
- Kimminich, Otto: Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings. Freiburg im Breisgau, 1962
- Knemeyer, Franz Ludwig: Europa der Regionen, Europa der Kommunen. Wissenschaftliche und politische Bestandsaufnahme und Perspektive. Baden-Baden, 1994
- König, Johann-Günther: Wem nutzt Europa - Banken und Konzerne: Fit für den Weltmarkt. Wer behält Geld und Arbeit in Deutschland? Bremen, 1994
- Körner, Heiko: Wanderungsbewegungen und ihre Ursachen: Süd-Nord-Wanderung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung [1992], S. 33 ff.
- Kókai, Titus R.: Die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihre Folgen, in: Magiera [1990]
- Krägenau, Henry: Binnenmarktstrategie - Vom Weißbuch bis heute, in: Mayer u.a. [1989]

- Kraus, Wolfgang: Zukunft Europa. Aufbruch durch Vereinigung. Frankfurt a.M., 1993
- Kreile, Michael (Hrsg.): Europa 1992 - Konzeptionen, Strategien, Außenwirkungen. Baden-Baden, 1991
- Kreile, Michael (Hrsg.): Die Integration Europas. PVS - Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23/1992
- Kuhn, Britta: Sozialunion Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/91, 11. Januar 1991
- Kühnl, Reinhard: Gefahr von rechts? Vergangenheit und Gegenwart der extremen Rechten. Heilbronn, 1990
- Kühnl, Reinhard: Der Aufstieg der extremen Rechten in Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 6'92, S. 730 ff.
- Langer, Christian: EG '92 und die EFTA-Länder, in: Mayer u.a. [1989]
- de Lary de Latour, Henri: Die Immigranten in der EG im Zeichen von 1993, in: Deubner [1990], S. 191ff.
- Layton-Henry, Zig: The Politics of Race in Britain. London, 1984
- Layton-Henry, Zig: The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe. London/Newbury Park/New Delhi, 1990
- Layton-Henry, Zig: The Politics of Immigration. Oxford/Cambridge/Massachusetts, 1992
- Lenz, Carl Otto (Hrsg.): EG-Handbuch Recht im Binnenmarkt. Herne/Berlin, 1991
- Lepsius, Rainer M.: Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann [1991], S. 35 ff.
- Leyendecker, Michael: Innere Sicherheit, Ausländer- und Asylpolitik, in: Weidenfeld u.a. (Hrsg.) [1991], S. 201 ff.
- Lloyd, Cathy: Race Relations in Großbritannien und Frankreich, in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung [1992], S. 469 ff.
- Lodge, Juliet (Hrsg.): The European Community and the Challenge of the Future. London, 1989, repr.1990
- Loescher, Gil/Monahan, Laila (Hrsg.): Refugees and International Relations. Oxford, 1989
- Ludwig, Klemens: Europa zerfällt. Völker ohne Staaten und der neue Nationalismus. Hamburg, 1993

- Lutz, Dieter S.: „Die Wohlstandsinsel Europa - eine stacheldrahtbewehrte Festung?“ in: Frankfurter Rundschau, 09.01.1992
- Mäder, Werner: Sozialrecht und Sozialpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Entwicklungen auf dem Weg zur Sozialunion. Bonn, 1992
- Magiera, Siegfried: Politische Rechte im Europa der Bürger, in: Zuleeg [1987], S. 126 ff.
- Magiera, Siegfried (Hrsg.): Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen. Baden-Baden, 1990
- Mayer O.G./Scharrer H.-E./Schmahl H.-J. (Hrsg.): Der Europäische Binnenmarkt. Perspektiven und Probleme. Hamburg, 1989
- Meier-Braun, Karl Heinz: Einwanderungsland Europa: Die Ausländerpolitik der EG-Mitgliedstaaten am Beispiel der BRD, in: Zuleeg [1987]
- Michalski, Anna/Wallace, Helen: The European Community. The challenge of enlargement. London, 1992
- Mickel, Wolfgang (Hrsg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn, 1986
- Miller, Rudolf: Die Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten der EWG, in: Bülck [1967], S. 182 ff.
- Ministerium für Arbeit Schweden: Eine integrierte Flüchtlings- und Immigrationspolitik. Eine Skizze von einem interministeriellen Gremium. Stockholm, 1990
- Mommsen, Margareta (Hrsg.): Nationalismus in Osteuropa. Gefährliche Wege in die Demokratie. München, 1992
- Münch, Ursula: Asylpolitik in der BRD. Opladen, 1993 (2)
- OECD, Working Party on Migration: Self-Employment among Migrants: A Form of Adjustment and/or Driving Force of Structural Change? Paris, 1990
- Ohr, Renate (Hrsg.): Europäische Integration. Stuttgart/Berlin/Köln, 1996
- Okolski, Marek/Council of Europe: Migratory movements from countries of Central and Eastern Europe (MMP (91) 2 rev.). Straßburg, 1991
- Opitz, Peter J. (Hrsg.): Das Weltflüchtlingsproblem. Ursachen und Folgen. München, 1988
- Opitz, Peter J. (Hrsg.): Weltprobleme. Bonn, 1990

- Padoa-Schioppa, Tommaso: Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit: Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft. Brüssel, 1987
- Pelkmans, Jacques/Egenhofer, Christian: Defizite in Politikfeldern der EG-Integration, in: Jakobeit/Yenal [1993], S. 313 ff.
- Penninx, R./Muus, P.: No Limits for Migration after 1992? The Lessons of the Past and a Reconnaissance of the Future, in: International Migration, No.3, 1989, S. 373-387
- Petrinioti, Xanthi: „Griechenland“, in: Heinelt [1994], S. 286 ff.
- Pohl, Katharina/Störtzbach, Bernd/Wendt, Hartmut: Die demographische Lage in Deutschland und in der Europäischen Gemeinschaft. Sonderdruck aus „Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft“, Jg. 18, Boppard am Rhein, 1/1992, S. 3-93
- Popp, Roland: Europa und die Dritte Welt, in: Strübel [1990], S. 235 ff.
- Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung: Neue Materialien zur Ausländerfeindlichkeit in Deutschland. Fakten, Analysen, Argumente. Bonn, 1993
- Rack, Reinhard: Die Rechtsstellung von Angehörigen dritter Staaten in der Europäischen Gemeinschaft, in: Magiera [1990]
- Räthzel, Nora: „Vereinigtes Königreich“, in: Heinelt [1994], S. 220 ff.
- Reif, Karlheinz: Ein Ende des „permissive consensus“? in: Hrbek [1993], S. 23 ff.
- Reis, Claus/Wienand, Dr. Manfred (Hrsg.): Zur sozialen Dimension des Binnenmarktes. Texte und Materialien 2. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge. Frankfurt a.M., 1990
- de Rudder, Véronique: Rassismus und interethnische Beziehungen, in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung e.V. (Hrsg.) [1992], S. 147 ff.
- Rudolph, H./Morokvasic, M. (Hrsg.): Bridging States and Markets. International Migration in the early 1990's. Berlin, 1993
- Rummel, Reinhardt (Hrsg.): Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community. Baden-Baden, 1992
- Rupesinghe, Kumar (Hrsg.): Ethnicity and conflict in a post-communist world. The Soviet Union, Eastern Europe and China. New York, 1992
- Sachs, Jeffrey: „Charting Poland's Economic Rebirth“. Interview, in: Hübner [1993], a.a.O., S. 560

- Salt, John/Council of Europe: Current and Future International Migration Trends Affecting Europe. Contribution to the 4th Conference of European Ministers responsible for migration affairs. MMG-4 1991, 1., Straßburg, 1991.
- Santel, Bernhard: European Community and Asylum Seekers. The harmonization of Asylum Policies, in: Thränhardt [1992], S. 104 ff.
- Schierup, Karl-Ulrik: Konstruktion und Krise des schwedischen Multikulturalismus, in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung [1992], S. 163 ff.
- Schmalz-Jacobsen, Cornelia/Hinte, Holger/Tsapanos, Georgios: Einwanderung - und dann? Perspektiven einer neuen Ausländerpolitik. München, 1993
- Schneider, Wilfried: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, in: Perspektive 92, April 1991
- Schoenemann, Peter: Das Asylrecht in europäischen Staaten. Eine vergleichende Betrachtung, in: Heinelt [1994], S. 64 ff.
- Schöpflin, George: Nationalism and national minorities in East and Central Europe, in: Journal of International Affairs 45 (1991) 1
- Schulte, Axel: Antidiskriminierungspolitik in westeuropäischen Staaten, in: Heinelt [1994], S. 123 ff.
- Schulze, Thomas: Entwicklungslinien der Europäischen Sozialpolitik seit 1952, in: Ermer u.a. [1990]
- Schulze, Thomas: Institutionelle Demokratiedefizite in der EG, in: Ermer u.a. [1990]
- Schulze, Thomas/Schulz-Nieswandt, Frank: Perspektiven für eine dritte Phase der Europäischen Sozialpolitik, in: Ermer u.a. [1990]
- Schulz-Nieswandt, Frank: Sozialpolitische Aspekte der Revision des EWGV durch die EEA, in: Ermer [1990]
- Schuster, John: Der Staat und die Einwanderung aus Asien, in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung [1992], S. 189 ff.
- Serkei, Carmelita: Antirassistische Strategien in den Niederlanden, in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung [1992]
- Sesselmeier, Werner: Die arbeitsmarktpolitische Dimension in besonderer Betrachtung in: Ermer u.a. [1990]
- Sieveking, Klaus: Die sozialrechtliche Stellung der EG-Ausländer, in: Zuleeg [1987]
- Smith, Susan J.: The Politics of 'Race' and Residence. Cambridge, 1989

- Söllner, Alfons: Westdeutsche Asylpolitik, in: Ashkenasi [1988], S. 208
- Solomos, J.: Race and Racism in Britain. London, 1992
- Sperling, Ingeborg: Zu den Arbeitsmarktwirkungen des Binnenmarktes, in: Mayer, u.a. [1989], S. 313 ff.
- Stewing, Clemens: Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union. Köln et al. 1992
- Strübel, Michael (Hrsg.): Wohin treibt Europa? Der EG-Binnenmarkt und das Gemeinsame Europäische Haus. Schriftenreihe der Hochschulinitiative Demokratischer Sozialismus. Marburg, 1990
- Taschner, Hans Claudius: Die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihre Folgen, in: Magiera [1990]
- Taschner, Hans Claudius/Lobkowicz, Wencelas de: Die EG und das Asylrecht, in: Zuleeg [1987]
- Thränhardt, Dietrich: Die europäische Dimension der allgemeinen Ausländerpolitik in den Mitgliedstaaten der EG, in: Zuleeg [1987]
- Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): Europe - A New Immigration Continent. Münster/Hamburg, 1992
- Thränhardt, Dietrich: Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in den EG-Mitgliedsländern, in: Heinelt [1994], S. 33 ff.
- Tichy, Roland: Ausländer rein! Warum es kein Ausländerproblem gibt. München, 1990
- Timmermann, Heinz: Die Sowjetunion, Westeuropa und das „gemeinsame europäische Haus“, in: Strübel [1990], S. 58ff.
- Todaro, M.P.: Internal Migration in Developing Countries: A Survey, in: Easterlin [1980]
- Trautmann, Günter: Die politischen Umbrüche in der Sowjetunion und in Osteuropa seit 1985, in: Strübel [1990], S. 86ff.
- Treibel, Annette: Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit. Weinheim/München, 1990
- Turpin, Dominique: An E.C.-Policy Towards Foreigners? in: Zuleeg [1987]
- Ullmann, H./Walwei, U./Werner, H.: Etappen und Probleme der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, in: Buttler u.a. (Hrsg.) [1989], S. 22 ff.
- UNHCR: Refugees and others of concern to UNHCR. 1997 Statistical Overview, Part I. Geneva, 1998

- UNHCR-Report 1994: Die Lage der Flüchtlinge in der Welt. Bonn, 1994
- Venturini, Patrick/Kommission der EG: Ein europäischer Sozialraum für 1992. Luxemburg, 1989
- Wallerstein, Immanuel: The Capitalist World Economy. Cambridge, 1979
- Weidenfeld, Werner/Huterer, Manfred: Osteuropa: Herausforderungen - Probleme - Strategien. Gütersloh, 1992
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91. Bonn, 1991
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration. Bonn, 1991
- Weinstock, Ulrich: Europäische Sozialunion. Historische Erfahrungen und Perspektiven, in: Däubler [1989], S. 15 ff.
- Wellner, Walter/Schmich, Gerhard: Europa auf dem Wege zur Sozialunion. Entwicklungen, Analysen, Perspektiven. Bonn, 1988
- Werner, Heinz: Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes - Chancen und Risiken, in: Buttler u.a. [1989]
- Wessel, Karl-Friedrich/Naumann, Frank/Lehmann, Monika (Hrsg.): Migration. Berliner Studien zur Wissenschaftsphilosophie und Humanontogenetik, Bd. 4. Bielefeld, 1993
- Wessels, Wolfgang: Auf dem Weg zur Staatswerdung? in: Hrbek [1993], S. 65 ff.
- Wessels, Wolfgang: Maastricht. Ergebnisse, Bewertungen, Langzeittrends, in: integration 4 (1992), S. 2-16
- Wessels, Wolfgang: Die Europäische Union - Entwicklung eines politischen Systems, in: Ohr [1996]
- Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union. Baden-Baden, 1991
- Wildgren, Jonas: Paper presented at the International Conference on Migration. Movements of Refugees and Asylum Seekers. Recent Trends in a Comparative Perspective. Rom, 1991
- Willems, H./Würtz, S./Eckert, R.: Fremdenfeindliche Gewalt: Eine Analyse von Täterstrukturen und Eskalationsprozessen. Forschungsbericht. Bundesministerium für Frauen und Jugend (Hrsg.). Bonn, 1993

- Willemsen, G.: Minderheden op de arbeidsmarkt: de gevolgen van een verkeerd geïnspireerde politiek, in: Migrant studies, Jg. 4, No. 1., p. 50-66
- Wilpert, Czarina: International Migration and Ethnic Minorities: New Fields for Post-War Sociology in the Federal Republic of Germany, in: Current Sociology, Vol. 32, S. 305-352.
- Winkler, H./Kaelble, H.: Nationalismus, Nationalitäten, Supranationalität. Stuttgart, 1993
- Withol de Wenden, Catherine: „Frankreich“, in: Heinelt [1994], S. 255 ff.
- World University Service (UK): Refugees and the „New“ Europe. A Selected Directory of European Networking of Refugees' Education, Training, and Employment. London, 1994
- Woyke, Wichard: Die politische Union der Europäischen Gemeinschaft, in: Jakobkeit/Yenal [1993], S. 362 ff.
- Zellentin, Gerda: „Die Schimäre des europäischen Superstaats“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 6, Bonn 1992, S. 698 ff.
- Zellentin, Gerda: Staatswerdung Europas? in: Hrbek [1993], S. 41 ff.
- Zuleeg, Manfred (Hrsg.): Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa. Referate des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Hamburg, 18.-20.Juni 1987. Baden-Baden, 1987
- Zuleeg, Manfred: Die Vereinbarkeit des Kommunalwahlrechts für Ausländer mit der Verfassung (BRD), in: ders. [1987]

Zeitschriften / Zeitungen / Periodika

- Archiv für Sozialgeschichte, Jg. 24, 1984
- Blätter des iz3w, Nr.164, März/April 1990
- Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 6, Bonn, 6'92
- Current Sociology, Vol. 32, 1988, S. 305-352
- Das Parlament, 2/1990
- Die Tageszeitung - taz (Hrsg.): Die Deutschen und die Fremden. Frankfurt a.M., 1992
- Die Tageszeitung - taz (Hrsg.): Die neue Völkerwanderung. Berlin, 1991
- EuGRZ, 17. Jg., Heft 1/2, Januar 1990

EUR-OP NEWS, Vol. 2, No. 2, May/June 1993

EUR-OP NEWS, Vol. 2, No. 3, October 1993

Integration 4 (1992)

International Sociology, Vol. 5, No. 4, December 1990

UNHCR: „Auf einen Blick“. Bonn, Januar 1998

UNHCR, Flüchtlinge, Genf Nr.3/1991

UNHCR, Refugees, no. 1, Februar 1992

ZAR 1984

Dokumente und Gesetzestexte

ABIEG Nr. C 98 vom 20.08.74

ABIEG Nr. C 131/7 vom 30.05.85

Arbeitsförderungsgesetz (AFG), 16. Aufl., Beck-Texte, 1989.

AufenthG/EWG vom 22.7.1969 in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.1.1980, geändert durch 3. ÄndG vom 11.9.1981. Fundstelle: BGBl. 1980 I, S. 116 und BGBl. 1981 I, S. 949.

Ausländergesetz vom 28. April 1965, BGBl. 1965, Nr. 19, Teil I

Auswärtiges Amt, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Menschenrechte in der Welt. Konventionen, Erklärungen, Perspektiven. Reihe Berichte und Dokumentationen. Bonn, 1988

BGBl. I S. 1390, 15.12.1918

Bundeskriminalamt Wiesbaden: Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ). Die internationale Fahndung zur Festnahme mit dem Ziel der Auslieferung im Schengener Informationssystem (Art.95 SDÜ). Wiesbaden, 1997

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland. A1-937 020/15, Bonn, 1998

Commission of the EC: Policies on Immigration and the Social Integration of Migrants in the European Community. Brüssel, 1990

Council of Europe: The harmonization of national procedures relating to asylum, Rec. No. R(81) 16 and Explanatory memorandum, 1982.

Dokumentation des Schengener Abkommens, in: EUROPOL, Hamburg, 1990

EG-Bulletin, Beilage 7/1985, Luxemburg, 1985

EG-Bulletin, Beilage 2/1986, Luxemburg, 1986

EG-Kommission: Final Report on the First Programme of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty. COM (81) 769 final.. Brüssel, 1981

EG-Kommission: Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. Mailand, 28./29.Juni 1985, KOM (85) 310, endg.

EG-Kommission: Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer. Luxemburg, 1990

EG-Kommission: Die Europäische Gemeinschaft 1992 und danach. Luxemburg, 1991

EG-Kommission: Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über das Asylrecht vom 11.10.1991, SEK [91] 1857 endg.

EG-Kommission: Rechtsmittel zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Luxemburg, 1991

EG-Kommission, KOM (92) 383 endg.. Siebter Bericht von der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung des Weißbuchs der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes. Brüssel, 1992

EG-Kommission: Bericht an den Rat über die etwaige Anwendung von Art. K.9 des Vertrages über die Europäische Union auf die Asylpolitik, SEK [93] 1687 endg., 04.11.1993

Einheitliche Europäische Akte, in: Beck-Texte: Europarecht. München, 1990, S.413 ff.

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber, Drucksache 12/4451, Deutscher Bundestag, 02.03.1993

Europäische Gemeinschaft/Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht, bearb. von Thomas Läufer. Bonn, 1992

Europäischer Rat: Palma-Dokument [CIRC 3624/89]

Europäisches Parlament: Entschließung zum Asylrecht. Amtsblatt C 99 vom 13.04.1987, S. 167

Europäisches Parlament: Entschließungsantrag zur sozialen Dimension des Binnenmarktes, in: Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente, Dokument A 2-03909/88.

Europäisches Parlament: Entschließung zur Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitiken in den Europäischen Gemeinschaften (A 3 - 03337/92)

- Europarat: Bericht über Lebens- und Arbeitsbedingungen der Flüchtlinge und Asylbewerber, Doc. 5380 vom 26.03.1985
- EUROSTAT Schnellberichte - Bevölkerung und soziale Bedingungen. Luxemburg, 1994/1
- Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, in: BGBl. I S. 1377. Inkrafttreten: 01.12.1983
- Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts (NAuslG) vom 9. Juli 1990, in: BGBl. Teil I, Nr.34, 14.Juli 1990, S.1354ff.
- Genfer Flüchtlingskonvention in Ausgestaltung durch Art. 7 des Gesetzes Nr. 39 vom 28.02.1990.
- KOM EG (85) 1089
- Niedersächsisches Innenministerium (Hrsg.): Polizei-Nachrichtenblatt für das Land Niedersachsen. 48. Jahrgang, Nr. 15, Hannover, 1998
- UNHCR (Hrsg.): Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Genf, 1979
- United Nations: Multilateral Treaties Deposited With The Secretary General. New York, 1998
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Europarecht. NOMOS-Verlag. Baden-Baden, 1987.
- Zusatzprotokoll zum Europäischen Fürsorgeabkommen vom 11.12.1953. BGBl. 1956 II, S. 578